

UDK: 355.01(497.5)"1991/1995"

355.357(497.5)"1995"

Izvorni znanstveni članak

Primljeno: 4. 11. 2014.

Prihvaćeno: 18. 3. 2015.

“Tehnička pitanja” – Hrvatska, Ujedinjeni narodi, UNPROFOR, UNCRO i sporazum o statusu snaga

IVICA MIŠKULIN

Hrvatsko katoličko sveučilište, Zagreb, Republika Hrvatska

U radu autor analizira kako je i zašto Hrvatska tek u svibnju 1995. s Ujedinjenim narodima zaključila uobičajeni sporazum o statusu snaga. Naime, treba napomenuti da se to dogodilo u trenutku kada je u Hrvatskoj završila prva mirovna operacija Ujedinjenih naroda (UNPROFOR), a počela je teći druga (UNCRO). Objašnjavaju se razlozi takva razvoja događaja, sadržaj samoga sporazuma, ali i političke, diplomatske i druge posljedice do kojih je došlo uslijed njegova višegodišnjega izostanka.

Ključne riječi: Republika Hrvatska, Domovinski rat, Ujedinjeni narodi, mirovne operacije Ujedinjenih naroda u Hrvatskoj, UNPROFOR, UNCRO, sporazum o statusu snaga.

Uvod ili o sporazumu o statusu snaga

Sve mirovne operacije Ujedinjenih naroda (UN) definirane su temeljnim dokumentima. Pored onih u kojima se određuju mandatne zadaće mirovnih snaga (sadržaj mirovne operacije) i onih u kojima se određuje opseg njihova prava na uporabu sredstava prisile (pravila postupanja ili *Rules of Engagement* – ROE), važni su i oni u kojima se preciziraju osobitosti pravnoga statusa mirovnih snaga (povlastice i imuniteti, sloboda kretanja i sredstava komuniciranja, procedure mirnoga rješavanja sporova između vlade domaćina operacije i UN-a ili mirovnih snaga do kojih može doći uslijed njihova djelovanja i sl.). U pravilu se takvi sporazumi, najčešće u obliku bilateralnoga ili multilateralnoga ugovora (ponekad i u obliku posebnih aranžmana ili posebnih pisama između UN-a i zemlje domaćina mirovne operacije), nazivaju sporazumima o statusu snaga (*Status of Forces Agreement* – SOFA, dalje: sporazum ili SOFA).¹ Glavni

¹ Martin Faix, “Rules of Engagement – Some Basic Questions and Current Issues”, *Czech Yearbook of International Law* 1 (2010), br. 1: 136.-137; Nina Vajić, “Mirovne operacije Ujedinjenih naroda – plavi šljemovi”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 41 (1991), br. 6: 550.

tajnik UN-a načinio je, na poziv Opće skupštine, tipski model takva sporazuma u studenom 1990. i od tada se takav model rabi kao standardna varijanta sporazuma u svim operacijama za čuvanje mira (*peacekeeping*).² Sporazume o statusu snaga treba promatrati i kao praktičnu izvedenicu Konvencije o privilegijama i imunitetima UN-a iz 1946. (*Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, dalje: Konvencija). U odnosu na prijašnje sporazume o statusu snaga, treba napomenuti da su u modelu iz studenoga 1990. dodatno naglašeni čimbenici poput slobode kretanja i komuniciranja, oslobođenje od naplate različitih pristojbi na uporabu javne infrastrukture, oslobođenje od naplate carinskih pristojbi na uvoz robe za pripadnike mirovnih snaga (za službene dužnosti) i sloboda odabira lokalnoga osoblja bez upletanja vlade domaćina. Takvi sporazumi nemaju jednaku važnost poput, primjerice, dokumenta u kojem se iznosi sadržaj mirovne operacije, ali svejedno nisu lišeni političke težine jer su dodatni izvor legaliteta mirovnim snagama, jačaju UN-ov pregovarački položaj u odnosu na vladu zemlje domaćina i dodatno potvrđuju stupanj suradnje države koja je odlučila prihvatiti intervenciju UN-a (iako ih se ne smije promatrati kao oblik potpunog jamstva suradnje). Naravno, sporazumi o statusu snaga imaju veliku praktičnu važnost za mirovne snage jer se njima pokriva široko područje pravne problematike, ali i brojni aspekti svakodnevice. U idealnim prilikama, sporazum se zaključuje prije razmjestaja mirovnih snaga.³

Pokušaji zaključenja sporazuma tijekom 1992. godine

Prva mirovna operacija UN-a u Hrvatskoj (*United Nations Protection Force* – UNPROFOR) službeno je započela 21. veljače 1992., odnosno na dan kada je Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo Rezoluciju 743. U ožujku 1995. utemeljena je nova mirovna operacija, koja je nosila naziv Operacija Ujedinjenih naroda za uspostavu povjerenja u Hrvatskoj (*United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia* – UNCRO).⁴ Obje operacije ulaze u red tradicionalnih operacija za čuvanje mira (*traditional peacekeeping*), što znači da su im temeljna obilježja bila: ovisnost o suradnji sukobljenih strana, autoritet organizacije u čije su ime djelovali (UN) kao način kojim se spomenuta suradnja nastojala ostvariti, nužnost pridržavanja načela političke nepristranosti i vojne neutralnosti te minimalna uporaba sredstava prisile. Potrebno je primijetiti da je krajnji cilj toga tipa operacija postizanje stabilnoga primirja na područjima zbog kojih se sukob vodi kao načina koji treba olakšati postizanje konačnoga

² United Nations Documentation Centre, <http://www.un.org/documents/> (dalje: UNDOC), A 45/594, Report of the Secretary General of 9 October 1990, Model Status of Forces Agreement for Peace-Keeping Operations.

³ Christine Gray, "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping Operation in Yugoslavia", *Duke Journal of Comparative & International Law* 7 (1996), br. 1: 241-242, 252.

⁴ Mario Nobilo, *Hrvatski feniks. Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990.-1997.* (Zagreb: Nakladni zavod Globus, 2000), 399, 470-471.

političkog rješenja ili trajnoga mira, do čega treba doći unutar pregovaračkoga procesa na višim razinama. Pritom se nositelju mirovne operacije, odnosno UN-u, privremeno prepušta *de facto* suverenitet nad tim područjima.⁵ Vijeće sigurnosti UN-a odobrilo je sadržaj mirovne operacije u prosincu 1991., kada je prihvatilo dodatak redovitom izvještaju glavnoga tajnika koji je sadržavao pojedinosti o novoj operaciji. Vanceov plan⁶ ili mirovna operacija UNPROFOR s pravom je ocijenjena kao kalkilirani rizik u koji je ušla međunarodna zajednica predvođena UN-om: prisutnost mirovnih snaga odvratit će sukobljene strane od oružanih neprijateljstava, a autoritet UN-a bit će jamstvo privrženosti konceptu međusobne suradnje, iz čega bi mogla proisteci njezina uspješna provedba.⁷ S obzirom na današnji stupanj istraženosti, može se zaključiti da je UNPROFOR u konačnici doživio neuspjeh zbog dva temeljna razloga. S jedne strane, ni jedna od sukobljenih strana nije istinski prihvatila Vanceov plan, odnosno obje su ga tumačile kao način postizanja konačnoga političkog rješenja: krajinski Srbi kao sredstvo za postizanje statusa državnosti, odnosno pripojenja Srbiji, a Hrvatska kao sredstvo za punu integraciju okupiranih područja u ustavni poredak. S druge strane, UN je u sukob koji se, uslijed međusobno isključivih pozicija Zagreba i Knina, nije mogao riješiti pregovorima intervenirao uporabom upravo onakva mirovnoga instrumenta koji se temeljio na izostanku uporabe prisile.

S obzirom na to da je za UN važno prije početka mirovne operacije, odnosno prije razmještanja mirovnih snaga, zaključiti SOFA-u, glavni tajnik UN-a već je u dodatku redovitom izvještaju iz prosinca 1991. pozvao "različite vlasti u Jugoslaviji" da omoguće smještajne kapacitete i druge objekte te opskrbu hranom i gorivom, odnosno da zaključe sporazume koji se tiču statusa i imuniteta pripadnika mirovnih snaga (s posebnim naglaskom na potpunoj slobodi kretanja i komunikacija).⁸ Nadležno hrvatsko Ministarstvo vanjskih poslova odmah je reagiralo posebnom promemorijom u kojoj je objašnjen trenutni položaj Zagreba. Najprije, konstatalo se da i prije negoli je Zagrebu ponuđen nacrt sporazuma neke obveze prema UN-u, odnosno mirovnim snagama UN-a, već postoje: spomenuti dodatak izvještaju glavnoga tajnika UN-a preuzeo je dijelove Konvencije iz 1946. (izuzetost pripadnika mirovnih snaga od domaće sudbene odgovornosti u kaznenim sporovima i u građanskim sporovima koji su nastali uslijed obavljanja službene dužnosti te smještajne kapacitete i opskrbu hranom i gorivom na hrvatski trošak). U tom smislu, sporazumom je trebalo utvrditi proceduru za rješavanje sporova. U odnosu na spomenutu formulaciju o različitim vlastima u Jugoslaviji preporučeno je inzistiranje da

⁵ Ivica Miškulin, "An Avoidable Failure: Peacekeeping in Croatia, 1991–1995", *Review of Croatian History* 7 (2011), br. 1: 48–51.

⁶ Prema američkom diplomatu Cyrusu Vanceu, koji se od rujna 1991. do veljače 1993. nalazio na dužnosti posebnoga izaslanika glavnoga tajnika UN-a za Jugoslaviju.

⁷ William J. Durch, James A. Schear, "Faultlines: UN Operations in the Former Yugoslavia", u: *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, ur. William J. Durch (New York, 1996), 211.

⁸ "Plave kacige na tri područja", *Slobodna Dalmacija*, (Split), 4. I. 1992.

se SOFA zaključi s Republikom Hrvatskom, što bi bio još jedan prinos za priznanje njezine suverenosti.⁹ Nekoliko dana poslije to je postao i službeni stav Zagreba: jedini partner UN-a pri zaključivanju sporazuma u vezi s operacijom UNPROFOR mora biti Republika Hrvatska.¹⁰

U skladu s promijenjenom međunarodno-pravnom situacijom od središnje siječnja 1992. (međunarodno priznanje), visokoj hrvatskoj delegaciji koja je posjetila središte UN-a u New Yorku u drugoj polovini istoga mjeseca zamčeno je da će se SOFA zaključiti samo s Republikom Hrvatskom.¹¹ Prema Mariju Nobilu, tada neslužbenom predstavniku Hrvatske u UN-u, a poslije voditelju njezine misije u New Yorku, u tom se trenutku dogodila nagla promjena: državni vrh (očito predsjednik Franjo Tuđman) zaključio je da je SOFA u biti politički dokument kojim je moguće potvrditi hrvatski suverenitet na okupiranim područjima (uz neke iznimke pod nadzorom krajinskih Srba, a predviđena za posebna područja pod zaštitom UN-a), uz posljedično isključenje Beograda i Knina s mjesta ravnopravnih pregovarača.¹² Daljnji razvoj događaja potvrđuje promijenjeni smjer Tuđmanova djelovanja. Nakon što je 6. veljače 1992. u pismu glavnom tajniku UN-a Boutrosu Boutros-Ghaliju potvrdio potpuni i bezuvjetni pristanak Hrvatske na koncept mirovne operacije, Tuđman je izjavio da će SOFA morati riješiti čitav niz "tehničkih pitanja koja se odnose na normalizaciju života na područjima pod zaštitom UN-a", što je uključivalo problematiku prometne povezanosti, trgovinskih odnosa, valute, sigurnosnoga ozračja i povratka prognanika i izbjeglica na okupirana područja. Boutros-Ghali s pravom je ocijenio da se ne radi o "tehničkim pitanjima" nego o onima koja se odnose na stupanj hrvatskoga suvereniteta nad područjima pod zaštitom UN-a.¹³ S obzirom na to da je glavni tajnik ipak predložio slanje mirovnih snaga, odnosno početak mirovne operacije, Tuđman je povukao logičan zaključak: prema Nobilu, zadržao je pravo da se "nateže" s UN-om oko sporazuma, a preživjelo je i uvjerenje da se preko SOFA-e može utjecati na uspostavu punoga hrvatskog suvereniteta nad područjima pod zaštitom UN-

⁹ Hrvatska (dalje: HR) – Hrvatski državni arhiv, Zagreb (dalje: HDA) – Ured Predsjednika Republike Hrvatske / Pismohrana / Fascikl (dalje: UPRH/P/F) 335 – Republika Hrvatska / Ministarstvo inozemnih poslova (dalje: RH/MIP) – Sektor za konzularne i međunarodno-pravne poslove, Promemoria u svezi s dolaskom mirovnih snaga OUN [Organizacije Ujedinjenih naroda] od 5. siječnja 1992.

¹⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 348 – Vlada Republike Hrvatske (dalje: VRH), Stavovi u svezi s Prilogom III izvješća Glavnog tajnika OUN od 11. prosinca 1991. o koncepciji djelovanja mirovnih snaga OUN u Jugoslaviji od 8. siječnja 1992.

¹¹ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 257.

¹² *Isto*.

¹³ Momir Stojković, *prir., Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996. Dvostrani i višestrani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, tom III (1946–1996) (Beograd: Službeni list SRJ; Međunarodna politika, 1999), Dokument br. 530, Izveštaj Generalnog sekretara UN Butrosa Galija o slanju "plavih šlemova" u Jugoslaviju, Njujork, 20. februar 1992., 557; usp. i: Gray, "Host-State Consent", 247.

a.¹⁴ Ipak, Tuđmanov stav trebalo bi promotriti i u širem kontekstu. Najprije, UN nije međunarodno priznanje Hrvatske popratio promjenama u sadržaju i terminologiji mirovne operacije, a Boutros-Ghali i drugi visoki predstavnici UN-a u više su navrata izjavili da hrvatski zakoni neće vrijediti na područjima pod zaštitom UN-a, odnosno da zadaća mirovnih snaga nije povratak hrvatskih institucija na ta područja. Pored toga, krnja jugoslavenska skupština usvojila je početkom 1992. zakon o vršenju pravnih poslova na tim područjima.¹⁵ Neadekvatni potezi, nespretno sročene izjave ili izostanak bilo kakve reakcije međunarodne zajednice, ali i velika očekivanja domaće javnosti, očito su Tuđmana naveli na pragmatično postupanje. Prva konkretna potvrda takva stava dogodila se početkom veljače 1992., kada Zagreb nije odgovorio na prijedlog dogovora o statusu UN-ove grupe časnika za vezu koja je stigla u Hrvatsku da bi pripremila teren za razmještaj mirovnih snaga.¹⁶

Tijekom veljače i prve polovine ožujka 1992., kada je održano nekoliko zajedničkih sastanaka između posebne Vladine Radne skupine za praćenje mirovne operacije UN-a (dalje: Radna skupina) i različitih UN-ovih delegacija (skupina časnika za vezu, prethodnica mirovne misije i Zapovjedništvo UNPROFOR-a), ispostavilo se da zaključivanje sporazuma neće biti jednostavan posao. Naime, Zagreb je kritizirao odluku UNPROFOR-a što je za središnju logističku bazu operacije odabrao Banju Luku, odnosno što je UN-ova grupa časnika za vezu odabrala beogradsku *Jugobanku* za središnji bankovni servis. Pripadnici Radne skupine obišli su 7. ožujka 1992. zajedno s glavnim administratorom UN-ove grupe časnika za vezu prostor zračne luke *Pleso* kod Zagreba, pri čemu se stekao dojam da bi ta lokacija bila pogodna i za glavni stožer misije i za središnju logističku bazu operacije. Predstavnici misije uporno su, na temelju Rezolucije 743, inzistirali na prebacivanju troškova operacije na zemlju domaćina (besplatni smještaj, lokalni transport i opskrba naftnim derivatima), što je Zagreb pokušavao nivelirati besplatnim ustupanjem smještajnih kapaciteta. Suglasja nije bilo ni u pitanju definicije teritorija i organa vlasti u predstojećim pregovorima oko sporazuma.¹⁷ Očekivano, UN je poživio zaključenje sporazuma. Prilikom posjeta hrvatskoga ministra vanjskih poslova New Yorku Vance je napomenuo da treba početi raditi na sporazumu o privilegijama i imunitetu pripadnika mirovnih snaga UN-a.¹⁸ S druge strane, Zagreb je ostao na prijašnjim pozicijama. Predsjednik Vlade Franjo Gregurić

¹⁴ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 252.

¹⁵ Nikica Barić, *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990.–1995.* (Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, 2005), 147-148, 153-154, 162.

¹⁶ HR-HDA-UPRH/P/F 462 – UN/Military Liaison Office in Yugoslavia, Draft Letter of Agreement on the Status of the United Nations Military Liaison Officer Group and Its Members, 3 February 1992.

¹⁷ Zbirka Vladimira Šeksa (dalje: ZVŠ), VRH / Državna komisija za UNPROFOR (dalje: DKUNPF), Izvješće o dosadašnjim aktivnostima i kontaktima sa mirovnim snagama Ujedinjenih naroda od 23. ožujka 1992.

¹⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 348 – RH / Ministarstvo vanjskih poslova (dalje: MVP), Izvješće o razgovorima ministra vanjskih poslova Z. [Zvonimira] Šeparovića u New Yorku od 18. veljače 1992.

rekao je u pismu upućenom međunarodnim posrednicima 21. veljače 1992. da Hrvatska neće zaključiti SOFA-u sve dok se, nakon međunarodnoga priznanja, posebno ne reguliraju odnosi između Zagreba i UN-a.¹⁹

Početkom ožujka 1992. usklađeni su hrvatski stavovi pred predstojeće pregovore oko tipškoga modela sporazuma koji je ponuđen hrvatskoj delegaciji u New Yorku. Zagreb je svoj prijedlog sporazuma (preciznije: primjedbe koje su unesene u UN-ov prijedlog sporazuma) odlučio temeljiti na konceptu *status quo ante*, odnosno s pozicije teritorijalnoga integriteta Hrvatske kakav je postojao prije početka oružanoga sukoba. Konkretnije, platforma Zagreba počivala je na četiri pretpostavke: područja pod zaštitom UN-a integralni su dio Hrvatske i na njima vrijedi hrvatski pravni sustav, hrvatska valuta (u tom trenutku hrvatski dinar) nudi se kao sredstvo plaćanja mirovnim snagama i hrvatske vlasti zadržavaju ingerenciju nad telekomunikacijama i satelitskim vezama koje se dodjeljuju mirovnim snagama UN-a. Opravdanje za takav pristup pronađen je u Vanceovu planu (primjerice, u odredbi o ustroju policijskih snaga u skladu s nacionalnom strukturom prije izbijanja neprijateljstava), što je ocijenjeno čimbenikom koji ne krši temeljno načelo mirovne operacije da se ne prejudicira konačno političko rješenje. Stoga u prijedlogu sporazuma izrijeком stoji da se on zaključuje radi provedbe Rezolucije 743 od 21. veljače 1992., kojom je utemeljen UNPROFOR.²⁰

U biti, Zagreb je prijedlogom sporazuma nastojao postići nekoliko temeljnih ciljeva. Najprije, radilo se o pokušaju uvođenja hrvatskoga pravnog i monetarnog sustava na područja pod zaštitom UN-a. To je vidljivo u nekoliko aspekata prijedloga: UN-ovi termini u nacrtu sporazuma o poštivanju "lokalnih zakona i propisa" za Zagreb su bili prihvatljivi jedino ako su se odnosili na zakonodavstvo zemlje domaćina, odnosno Hrvatske, mogućnost izlaganja nacionalnih simbola drugih zajednica poput, primjerice, "zastava srpske narodnosti" bila je prihvatljiva jedino uz suglasnost Zagreba, a prihvaćanje hrvatskoga dinara kao sredstva plaćanja mirovnih snaga integriralo bi područja pod zaštitom UN-a u monetarni sustav Hrvatske. U tom smislu treba tumačiti i stav Zagreba prema kojem su mirovne snage mogle angažirati lokalno osoblje u skladu s predratnom nacionalnom strukturom područja pod zaštitom UN-a. Potom, prijedlogom se nastojalo ojačati međunarodni položaj Hrvatske (treba napomenuti da u tom trenutku Hrvatska još nije primljena u UN), ali i što je moguće više UNPROFOR vezati uz Zagreb. Primjerice, naslov sporazuma trebao je glasiti "sporazum između UN-a i Republike Hrvatske". Način uporabe telekomunikacijskoga i satelitskoga sustava trebalo je regulirati posebnim sporazumom s hrvatskom vladom. Zatim, prijedlogom sporazuma Zagreb je nastojao minimalizirati utjecaj Beograda na područjima pod zaštitom UN-a. Tako, iako nije imao stvarnu kontrolu nad objektima Jugoslavenske narodne armije (JNA), mirovne snage UN-a mogle

¹⁹ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 254.

²⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 348 – RH/MIP, Platforma za pregovore između Vlade Republike Hrvatske i Ujedinjenih naroda o Sporazumu o statusu snaga UNPROFOR u Hrvatskoj (s obrazloženjem naših stavova) od 5. ožujka 1992.

su u njima biti smještene tek uz prethodni pristanak hrvatskih vlasti (pa se posljedično problematika smještaja mirovnih snaga UN-a u Hrvatskoj nije smjela naći u sporazumu o statusu snaga između Jugoslavije i UN-a). Konačno, Zagreb je nastojao minimalizirati troškove mirovne operacije, pa je prijedlogom sporazuma predviđena odgovornost UNPROFOR-a za stanje smještajnih i drugih kapaciteta, odnosno minimalno sudjelovanje Hrvatske u opskrbi mirovnih snaga (hrana, usluge, a, iako se izrijekom ne spominje, može se pretpostaviti i naftni derivati).²¹ U odnosu na SOFA-u, Zagreb je, očito, postavio maksimalističke ciljeve, odnosno očito je da je načinom rješavanja pravno-statusnoga položaja mirovnih snaga UN-a pokušao promijeniti stanje privremene suspenzije (mirovnina operacija) pravnoga poretka Hrvatske na područjima pod zaštitom UN-a. Pritom se pretpostavljalo da će sve jači međunarodnopravni položaj Hrvatske, neke neodređenosti Vanceova plana i potreba UN-a da osigura što bržu operacionalizaciju djelovanja mirovnih snaga biti čimbenici koji će jamčiti uspješnost pokušaja.

Zagreb je odlučio ostati na spomenutom prijedlogu sporazuma s početka ožujka 1992. iako je, kako stoji u osvrtu nadležnoga Ministarstva vanjskih poslova načinjenom 13 dana prije, bio svjestan da će postavljene ciljeve ostvariti jedino uz suglasnost pregovarača UN-a. Ocijenjeno je da je UNPROFOR-ovu delegaciju moguće navesti na prihvaćanje stajališta hrvatske strane "ne na osnovu formalno-pravne logike, već na osnovu uvažavanja realnog stanja stvari", što je, primjerice, značilo da je "pojam 'Republika Hrvatska' [na kojemu je Zagreb inzistirao u prijedlogu sporazuma] umjesto Hrvatska [koji je ponudila UNPROFOR-ova delegacija], realnost koja odgovara i stanju koje je postojalo 'prije sadašnjih neprijateljstava' (kako se kaže u Vanceovu planu)". Pretpostavljena načelna principijelnost UNPROFOR-ove delegacije, odnosno nespremnost na izlaženje iz "slova i duha" Vanceova plana te okvira tipskoga modela sporazuma, mogla je značiti i njihovu nevoljkost da pregovaraju o "određenim formulacijama" [politički aspekti sporazuma], što bi za posljedicu imalo negativnu sliku Zagreba u međunarodnoj zajednici. Svejedno, s pripadnicima UNPROFOR-a o svemu je trebalo što preciznije pregovarati (što je uključivalo suradnju *bona fide*, ponudu "konstruktivnih političkih rješenja", pa čak i prihvaćanje onih "manje nepovoljnih"). Drugim riječima, Zagreb je odlučio igrati na strpljenje UNPROFOR-a jer bi eventualnim unošenjem u sporazum onih odredbi koje bi narušile statičku prirodu Vanceova plana postigao važne dobitke:

Naša pregovaračka pozicija može se, u datom slučaju, temeljiti samo na snazi uvjerenja i očekivanju da "vrijeme radi za nas". Svaki drugi pristup bi mogao biti kontraproduktivan, jer je u trenutku "bezuvjetnog prihvaćanja Vanceovog plana" faktična suverenost teritorija UNPA [područja pod zaštitom UN-a] povjerena mirovnim snagama UN-a.²²

²¹ Isto.

²² ZVŠ, RH/MIP, Osvrt na otvorena pitanja u povodu sklapanja sporazuma o statusu snaga UNPROFOR u Republici Hrvatskoj od 18. ožujka 1992.

Pregovori između hrvatskih predstavnika i visokih dužnosnika mirovne misije održani su sredinom ožujka 1992., što je otvaralo mogućnost zaključenja sporazuma prije razmještanja mirovnih snaga UN-a. Pregovore je s UNPROFOR-ove strane predvodio glavni koordinator civilnih poslova misije Irac Cedric Thornberry, koji je 12. ožujka 1992. predao nacrt sporazuma (temeljen na tipskom modelu sporazuma) delegaciji hrvatske strane, koju je predvodio potpredsjednik hrvatske vlade i predsjednik Radne skupine (od 20. ožujka 1992. Državne komisije za UNPROFOR, dalje: Državna komisija) Milan Ramljak. Prvi sastanak uvodnoga karaktera održan je 18. ožujka 1992., a već dan poslije održan je novi. Iz dostupnoga je zapisnika vidljivo da je UNPROFOR nacrt sporazuma ponudio na razmatranje i Jugoslaviji i Bosni i Hercegovini (BiH), nakon čega je Ramljak ipak zatražio nacrt ugovora predan Beogradu radi, kako je rekao, razrješenja glasila prema kojima je taj sporazum trebao imati status međunarodnoga ugovora, a onaj sa Zagrebom status običnog tehničkog aranžmana. Dakle, uvod sastanka započeo je u ne previše obećavajućem tonu, što se potvrdilo prelaskom na raspravu o primjedbama hrvatske strane. Ramljak je odmah izrazio nezadovoljstvo ponuđenim prijedlozima načina spominjanja Hrvatske u UN-ovu prijedlogu, odnosno ponuđenim definicijama pojmova teritorij i lokalne vlasti (preciznije: stavom da je termin *Hrvatska* neprihvatljiv jer se on može smatrati samo geografskim pojmom, odnosno da se uvede termin *Republika Hrvatska*, da se pojam *teritorij* definira kao *teritorij Republike Hrvatske*, a ne *teritorij pod kontrolom nadležnih vlasti Hrvatske*, da se zaštićene zone UN-a definiraju kao *dijelovi teritorija Republike Hrvatske koji su predviđeni za područja pod zaštitom UN-a* te da se termin *nadležne vlasti* zamijeni terminom *Vlada Republike Hrvatske*). Thornberry je prijedlog odbio. U vezi s opskrбом i smještajem pripadnika mirovnih snaga hrvatska je strana ponudila osiguranje smještajnih kapaciteta, ali ne i opskrbu hranom i vodom. S druge strane, Thornberry je odbacio svaku mogućnost da sličan sporazum postane predmet razgovora s krajinskim Srbima²³, ali je inzistirao na UN-ovu diskrecijskom pravu odabira lokalnoga osoblja uz *bona fide* da će se ono primjenjivati razborito. Sastanak je završio odlukom da se ide u daljnje pregovore.²⁴ Prema novinskom priopćenju, pregovori su pokazali da postoje razlike između UN-ova i prijedloga hrvatske strane, koje treba gledati u svjetlu stalno mijenjajuće pravne situacije na području bivše Jugoslavije.²⁵ Nekoliko dana poslije Ramljak je Vladu izvijestio da sporazum nije zaključen, ali i da je s misijom UN-a nešto ipak dogovoreno: smještaj logističke baze UNPROFOR-a na Plesu, uz oslobođanje od plaćanja zakupnine, ali naplatu ostalih troškova uporabe. Pritiske za opsežnije sudjelovanje u troškovima mirovne operacije Zagreb je nastojao anulirati ponudom uporabe vojarni bivše JNA na područjima pod zaštitom

²³ U kolovožu 1994. Milan Babić, tada na dužnosti ministra vanjskih poslova Republike Srpske Krajine (RSK), pokušao je radi međunarodnoga priznanja RSK-a zaključiti s UN-om sporazum o statusu snaga, ali bez uspjeha (Barić, *Srpska pobuna*, 164).

²⁴ ZVŠ, VRH/DKUNPF, Zapisnik sa sastanka od 19. ožujka 1992.

²⁵ "Povratak prognanika i demilitarizacija – prvi i najvažniji zadaci", *Vjesnik*, (Zagreb), 21. III. 1992.

UN-a, odnosno pravom na uporabu nekih prometnih objekata poput pristaništa i aerodroma uz naplatu realnih troškova uporabe (bez naplate pristojbi i drugih taksi).²⁶ Stoga je Ramljak u travnju 1992. obavijestio Thornberryja da je Vladi podnio prijedlog sporazuma s UN-om koji je, osim pitanja definicije nekih termina (teritorij i zaštićene zone UN-a) i problematike troškova mirovne operacije, za Zagreb bio prihvatljiv.²⁷

Ono što, dakle, treba uočiti jest činjenica da zastoj u pregovorima između Hrvatske i UN-a nije nastupio uslijed nesuglasja u problematici koja je uobičajena u takvim sporazumima jer Zagreb nije imao većih primjedbi o povlasticama i imunitetu mirovnih snaga.²⁸ S druge strane, UNPROFOR je očito htio postići bržu operativnost cjelokupne mirovne operacije. Ali, jednako je bilo vidljivo i zalaganje UNPROFOR-ovih predstavnika za što neutralnijom, pa čak i neodređenijom terminologijom, što se može tumačiti težnjom za zauzimanjem nepristranoga stava (uz posljedičnu mogućnost višestrukoga tumačenja pojedinih odredbi sporazuma). Stoga ostaje činjenicom da bi se, u slučaju pristanka Zagreba, pojam *teritorij* (što podrazumijeva i prostor koji ugovor obuhvaća) mogao ograničiti *samo* na područja pod nadzorom hrvatskih vlasti. Jednako je tako bilo uočljivo da UN inzistira na tome da potpisnici ugovora budu zapovjednik mirovnih snaga i predsjednik Radne skupine / Državne komisije, što pokazuje da je UN (iako Hrvatska nije bila primljena u članstvo te organizacije) zanemario njezino međunarodno priznanje: stoga UN-ov prijedlog sporazuma nije imao oblik međudržavnoga ugovora, iako su mu pravne implikacije očito bile takve.

Potkraj travnja 1992. hrvatskom izaslanstvu koje je posjetilo središte UN-a u New Yorku ponovno je ponuđen tipski model sporazuma, ali je Ramljak otklonio mogućnost potpisa pravdajući se potrebom njegova detaljnijega proučavanja.²⁹ Ramljak je sredinom svibnja 1992. izjavio da predstavnici UNPROFOR-a uporno inzistiraju na tome da Zagreb prihvati formulaciju u ugovoru u kojoj bi se obvezao na besplatno osiguranje naftnih derivata i hrane mirovnim snagama, ali je rekao da Hrvatska za to nema mogućnosti. Dodao je da ipak postoji mogućnost zaključenja sporazuma i prije primanja Hrvatske u članstvo UN-a.³⁰ Ipak, nakon što se to u svibnju 1992. i dogodilo, Zagreb je, očito ohrabren novim jačanjem međunarodnoga položaja, nastavio UN-ov prijedlog sporazuma smatrati neprihvatljivim: prema Thornberryju, Vladi je dostavljen nacrt sporazuma, ali je vraćen nepotpisan.³¹ U tom je trenutku UN zaključio

²⁶ ZVŠ, VRH/DKUNPF, Izvješće o dosadašnjim aktivnostima i kontaktima sa mirovnim snagama Ujedinjenih naroda od 23. ožujka 1992.

²⁷ ZVŠ, VRH/DKUNPF, Kl. 800-01/92-01/05, Ur. br. 5030107-92-25, Pismo od 20. travnja 1992.

²⁸ ZVŠ, VRH/DKUNPF/Predsjednik, Izvješće o mirovnoj operaciji Ujedinjenih naroda u Republici Hrvatskoj – UNPROFOR od 27. ožujka 1992.

²⁹ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 400.

³⁰ Davor Butković, "Spriječili smo priznanje Jugoslavije u UN!", *Globus*, (Zagreb), 15. V. 1992.

³¹ HR-HDA-UPRH/P/F 633 – UNPROFOR/CIVAF, Letter, 24 November 1993.

sporazum o statusu snaga s BiH, sa Saveznom Republikom Jugoslavijom trajali su pregovori (pri čemu su ključne točke razmimoilaženja bila pitanja carina i pristojbi), a s Hrvatskom je, prema izvještaju glavnoga tajnika UN-a, na snazi bila neka vrsta prešutnoga dogovora (*tentative agreement*).³² Drugim riječima, primjenjivale su se one odredbe tipskoga modela sporazuma za koje je postojala suglasnost obje strane.

Kada je u prvoj polovini kolovoza 1992. odlazio s dužnosti predsjednika Državne komisije, Ramljak je izjavio da je jedini razlog zašto SOFA nije potpisana pitanje angažmana lokalnoga osoblja: da je sporazum potpisan u travnju iste godine, što bi moglo sugerirati da je tekst uglavnom dogovoren, rekao je dalje, mirovne snage UN-a mogle bi angažirati osoblje iz bilo koje države bivše Jugoslavije.³³ Prema jednom kasnijem Thornberryjevu pismu, nacrt sporazuma između UN-a i Hrvatske bio je dogovoren u drugoj polovini kolovoza 1992. i potom prosljeđen Vladi na potpis, ali zapovjedništvo UNPROFOR-a nije dobilo nikakav odgovor. Potom su pregovori ponovno započeli u studenom 1992. i, usprkos novim prigovorima hrvatskih predstavnika, do kraja godine, prema Thornberryju, sve je usklađeno, uključujući definiciju pojma teritorij, ali Vlada opet nije reagirala.³⁴ Zaista, u jednom nedatiranom nacrtu sporazuma, za koji se može pretpostaviti da potječe iz druge polovine 1992., stoji da termin vlasti znači "vlasti Republike Hrvatske", zaštićene zone UN-a definirane su kao "područja Republike Hrvatske u kojima je razmješten UNPROFOR", ali piše i sljedeća formulacija: "bez prejudiciranja u odnosu na odredbe Rezolucije Vijeća sigurnosti 743 (1992.) i sporazume koji se u njoj razmatraju, 'teritorij' znači teritorij Republike Hrvatske pod kontrolom njezinih vlasti".³⁵ S priličnim stupnjem sigurnosti može se stoga zaključiti: Zagreb se odlučio na nastavak taktike zacrtane još u ožujku 1992., pri čemu je dodatni oslonac pronašao u višestruko iskazanoj neučinkovitosti UNPROFOR-a u ispunjavanju mandatih zadaća (Vanceov plan), ali i, kako sugerira maloprijašnji navod, još uvijek prisutnoj terminologiji koja hrvatskoj strani nije bila prihvatljiva. Primjerice, potpredsjednik Vlade i privremeno na čelu Državne komisije Ivan Milas ovim je riječima Thornberryju potkraj studenoga 1992. objasnio zašto Hrvatska i dalje nije spremna zaključiti sporazum s UN-om:

(...) morala bi do jasnijeg izražaja doći činjenica da je Jugoslavija kao jedan potpisnik sporazuma o angažiranju mirovnih snaga Ujedinjenih naroda nestala, da je Hrvatska u međuvremenu postala nezavisna država [...] i da je međunarodno priznata u svojoj teritorijalnoj cjelovitosti u granicama od prije rata. [...] [stoga Hrvatska ne može potpisati sporazum s UN-om] u kojem ta prav-

³² Gray, "Host-State Consent", 252.

³³ D. B., "Domovina čuva hrvatske granice!", *Globus*, (Zagreb), 14. VIII. 1992.

³⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 633 – UNPROFOR/CIVAFF, Letter, 26 May 1993.

³⁵ HR-HDA-UPRH/P/F 468, [DKUNPF], Nacrt sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Ujedinjenih naroda o statusu Zaštitnih snaga Ujedinjenih naroda [UNPROFOR] u Republici Hrvatskoj, nedatirano, [1992.].

na činjenica ne bi bila vidljiva i u kojem UNPROFOR ne bi preuzeo i obveze poštivanja i čuvanja interesa Republike Hrvatske na okupiranom području.³⁶

"Ne treba žuriti" – stanje sporazuma o statusu snaga tijekom 1993. godine

Ako SOFA nije bila zaključena tijekom druge polovine 1992., odnosno u razdoblju kada su očekivanja od UNPROFOR-a bila najveća, onda je u idućoj godini, 1993., za to bilo još manje izgleda. Ponajviše zato što je u tom razdoblju Zagreb u dva navrata posegnuo za oružanom reintegracijom okupiranih teritorija, a i jer je započeo diplomatsku akciju redefiniranja izvornoga mandata mirovnih snaga UN-a. Thornberry je potkraj svibnja 1993. Vladi uputio nacrt sporazuma o statusu snaga koji je u kolovozu 1992. predao Ramljaku. U popratnom je pismu izjavio i da tekst treba uskladiti s novim rezolucijama Vijeća sigurnosti UN-a (815 i 820 iz ožujka i travnja 1993.), a u njemu se nalazi i rečenica na kojoj je hrvatska strana toliko inzistirala: "teritorij znači teritorij Republike Hrvatske".³⁷ To nije bilo dovoljno, što svjedoči o tome da je Zagreb nastavio gledati na sporazum kao na političko sredstvo. Naime, stajalište nadležnoga potpredsjednika Vlade i predsjednika Državne komisije Vladimira Šeksa bilo je da – u kontekstu rasprava o redefiniranju mandata UNPROFOR-a, što je ocijenjeno ostvarivim – "s potpisivanjem ugovora o statusu snaga (do čega je UNPROFOR-u stalo) ne treba žuriti".³⁸ Thornberry se poslije žalio da na njegov prijedlog nije uopće odgovoreno.

Thornberry je ponovno pokušao u listopadu 1993. godine. S obzirom na to da je mirovnim snagama UN-a produžen mandat, Šeksu je predloženo konačno zaključenje sporazuma. No, sastanak koji je u vezi s tim održan početkom studenoga iste godine nije donio napredak – sada je kao teškoća iskrsnula primjedba hrvatske strane prema kojoj prijedlog sporazuma nije riješio status onih pripadnika UNPROFOR-a koji ne služe u Hrvatskoj, ali se u njoj zadržavaju ili kroz nju prolaze, jer je Zagreb bio glavno središte za sve mirovne operacije UN-a na području bivše Jugoslavije. Thornberry je sada zatražio bolji prijam kod predsjednika novoosnovanoga Povjerenstva za UNPROFOR (dalje: Povjerenstvo) Hrvoja Šarinića, podsjećajući ga na to da SOFA ni na koji način ne utječe na poziciju zemlje domaćina u odnosu na mandat mirovnih snaga UN-a ili njegovo trajanje.³⁹

³⁶ Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, Zagreb (dalje: MVEP), VRH / Ured za UNPROFOR i Promatračku misiju Europske zajednice (dalje: UUNPFMEZ), Pismo od 30. studenog 1992.

³⁷ HR-HDA-UPRH/P/F 518 – UNPROFOR/Deputy Head of Mission, Letter, 26 May 1993; Draft Agreement between the Government of Croatia and the United Nations on the Status of the United Nations Protection Force in Croatia, 14 August 1992.

³⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 518 – VRH / Potpredsjednik Vladimir Šeks, Kl. 004-01/93-01/01, Ur. br. 5030115-93-49, VRH / Savjetnik potpredsjednika Mladen Ručević, Dopis od 14. lipnja 1993.

³⁹ HR-HDA-UPRH/P/F 633 – UNPROFOR/CIVAFF/Deputy Head of Mission, Letter, 24 November 1993.

"Problem kojeg bi valjalo čim prije riješiti" – stanje sporazuma do završetka operacije UNPROFOR

U kontekstu relativnoga smirenja opće situacije u Hrvatskoj početkom 1994. UN je pojačao pritiske na Zagreb za zaključenje sporazuma. Novi element u svemu bilo je intenzivnije uključenje središta UN-a u pregovarački proces. Nobile je potkraj ožujka 1994. izvijestio Zagreb da Tajništvo UN-a traži da se zaključi SOFA, ali i da se, u slučaju daljnega odbijanja, može očekivati angažman samoga Vijeća sigurnosti.⁴⁰ Zaista, u Rezoluciji 908 od 31. ožujka iste godine, kojom je mandat mirovnih snaga UN-a u Hrvatskoj produljen za novih šest mjeseci, Vijeće sigurnosti pozvalo je, pored ostalih, i Hrvatsku da zaključi sporazum o statusu snaga.⁴¹ Nekoliko dana poslije, u ultimativnom tonu, ponovno započinjanje pregovora o sporazumu zatražio je i posebni predstavnik glavnoga tajnika UN-a za bivšu Jugoslaviju Japanac Yasushi Akashi.⁴²

Akumulirani pritisak uvjetovao je odgovor Zagreba: Nobile je početkom svibnja 1994. izvijestio da su veleposlanici nekoliko zemalja članica Vijeća sigurnosti urgirali i kod Tuđmana (prilikom njegova posjeta New Yorku), odnosno "napomenuli su to kao problem kojeg bi valjalo čim prije riješiti".⁴³ I Ministarstvo vanjskih poslova upozorilo je Vladu da bi daljnje izbjegavanje sada i službene obveze Hrvatske (na temelju Rezolucije 908) bilo kontraproduktivno.⁴⁴ Nadležna su ministarstva stoga pripremila stajališta za nove pregovore. Kako Zagreb zaključivanje sporazuma više nije mogao uvjetovati UN-ovim neprihvatanjem terminologije o međunarodnopravnom položaju Hrvatske (pojmovi teritorij i vlasti), sada su se kao ključni problemi pojavila pitanja o statusu lokalno angažiranoga osoblja i prava na naplatu različitih pristojbi.⁴⁵ No, na ve-

⁴⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 682 – Stalna misija Republike Hrvatske pri Ujedinjenim narodima New York (dalje: SMRHUN), Br. 88-03/94, Bilješka o djelovanju Stalne misije RH pri UN glede nove rezolucije Vijeća sigurnosti o produženju mandata UNPROFOR-a od 25. ožujka 1994.

⁴¹ UNDOC, S/RES/908 (1994), Resolution 908, 31 March 1994.

⁴² MVEP, VRH/DKUNPE, UNPROFOR/Special Representative Secretary General for Former Yugoslavia (dalje: SRSGFY), Letter, 8 April 1994.

⁴³ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – SMRHUN, Br. 03-05/94, Bilješka o dosadašnjoj aktivnosti Misije pri UN glede privilegija i imuniteta UNPROFOR-a na teritoriju Republike Hrvatske od 2. svibnja 1994.

⁴⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH/MVP, Klasa: 514, Ur. br. 521-0506/94-2833, Pismo od 6. svibnja 1994.

⁴⁵ Tako je Ministarstvo rada i socijalne skrbi smatralo da lokalno osoblje angažirano pri UNPROFOR-u ne smije uživati privilegije i imunitet koji proizlaze iz Konvencije, odnosno da za njih mora vrijediti režim nacionalnoga zakonodavstva zemlje domaćina. U slučaju hrvatskih državljana to je značilo da u sporazumu moraju biti uređene obveze poštivanja propisa u vezi s radnim odnosom, zapošljavanjem, mirovinskim i invalidskim osiguranjem, a u slučaju stranaca sporazum je morao dodatno urediti i pitanja boravka, radne vize i radne dozvole (HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Ministarstvo rada i socijalne skrbi, Kl. 112-07/94-01/12, Ur. br. 524-02-94-1, Izvještaj u predmetu: pripremni sastanak za ugovorno uređenje statusa UNPROFOR-a u Republici Hrvatskoj od 10. svibnja 1994.). Ministarstvo pomorstva, prometa i veza tražilo je da se sporazumom uredi da je UNPROFOR oslobođen plaćanja onih obveza koje su prihod državnoga proračuna (porezi, carine, posebne takse na uvoz i sl.), ali da je obavezan plaćati naknade za

liko nezadovoljstvo UN-a i UNPROFOR-a, Zagreb je uporno odbijao započeti pregovore. Stoga je Tajništvo UN-a početkom lipnja 1994. Nobilu uputilo novu molbu u kojoj je zatraženo da Zagreb što prije pristupi pregovorima i izjavljujući da se uslijed nejasnoga pravno-statusnog položaja UNPROFOR suočava s brojnim problemima u svakodnevnom operativnom djelovanju. Molba je popraćena i prijetnjom: u slučaju novoga hrvatskog odbijanja, glavni tajnik UN-a mogao bi o tome izvijestiti Vijeće sigurnosti, pri čemu bi ono moglo reagirati i sankcijom u obliku posebne predsjedničke izjave. Ipak, Zagreb je nastavio iskušavati strpljenje UN-a. Krajem rujna 1994. istjecao je polugodišnji mandat UNPROFOR-a, pa je Nobilo, inače svjestan političke štete koju je sve to nanosilo ugledu Hrvatske u UN-u, brzo zaključivanje sporazuma ocijenio neoportunim, odnosno sugerirao je "potrebu daljnjeg taktiziranja".⁴⁶

Zagreb je tijekom ljeta odlučio poslušati savjet, pa je nastavio s taktikom odugovlačenja. Akashi je u prvoj polovini srpnja 1994. ponovno pisao Tuđmanu, tražeći da se započne s radom na sporazumu.⁴⁷ Novi voditelj civilnih poslova mirovne misije Brazilac Sérgio Vieira de Mello upozorio je Šarinića gotovo mjesec dana poslije da im je Tuđman obećao da će sporazum biti zaključen, ali i da nitko iz Vlade o tome uopće ne kontaktira s UNPROFOR-om.⁴⁸ Zagreb si je oko problematike SOFA-e dopustio čak i donošenje predsjedničke izjave Vijeća sigurnosti UN-a. Usvojena je 11. kolovoza 1994., a pored opstrukcije u zaključenju sporazuma, Hrvatska je u njoj prozvana i zbog prognaničke blokade UNPROFOR-a.⁴⁹ Pritisak najutjecajnijih država u Vijeću sigurnosti bio je sve jači. Prema izvještaju koji je Nobilo prosljedio, predstavnik Sjedinjenih Američkih Država (SAD) izjavio je da "Hrvatska stavlja na kušnju svoj kredibilitet ako uporno propušta glasna obećanja svoje vlade pretočiti u djela", a predstavnik Velike Britanije da Zagreb nema nikakve koristi od "tvrdoglavosti" u vezi sa sporazumom.⁵⁰ I u Rezoluciji Vijeća sigurnosti 947 s kraja rujna 1994., kojom je mandat UNPROFOR-a produžen do kraja ožujka iduće godine, Hrvatska je pozvana na zaključenje sporazuma.⁵¹ Početkom listopada

korištenje usluga (korištenje javne infrastrukture, usluge kontrole letenja, turističke pristojbe i sl.). Prema stavu toga ministarstva, središnji cilj sporazuma o statusu snaga bio je da se UNPROFOR obveže veći dio svojih potreba za robom i uslugama podmirivati na hrvatskom tržištu (HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Ministarstvo pomorstva, prometa i veza /dalje: MPPV/, Kl. 303-03/94-01/46, Ur. br. 530-01-94-3, Izvještaj u predmetu: pregovori o "Status Force Agreement" – polazne osnove iz gospodarskog područja od 10. svibnja 1994.).

⁴⁶ HR-HDA-UPRH/P/F 683 – SMRHUN, Br. 12-05/94, Bilješka o primjedbama Sekretarijata UN-a glede nepotpisivanja "Status of Force Agreement" od strane RH od 2. lipnja 1994.

⁴⁷ HR-HDA-UPRH/P/F 847a – UNPROFOR/SRSGFY, Letter, 11 July 1994.

⁴⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 692 – UNPROFOR/CIVAFF/Head, Letter, 2 August 1994.

⁴⁹ HR-HDA-UPRH/P/F 684 – SMRHUN, Br. 35-08/94, Bilješka o predsjedničkoj izjavi Vijeća sigurnosti kojom se proziva Hrvatska zbog teškoća u djelovanju UNPROFOR-a na teritoriju Republike Hrvatske od 11. kolovoza 1994.

⁵⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 684 – SMRHUN, Br. 33-08/94, Bilješka o djelovanju Stalne misije RH pri UN glede nacrtu predsjedničke izjave VS [Vijeća sigurnosti] o djelovanju hrvatske vlade [i] kretanja UNPROFOR-a na teritoriju Republike Hrvatske od 11. kolovoza 1994.

⁵¹ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 442.

1994. Akashi je obavijestio Tuđmana da je iz New Yorka dobio instrukcije da pregovori odmah započnu.⁵²

Međunarodni pritisak na Hrvatsku dodatno je pojačan. Primjerice, tajnik Veleposlanstva SAD-a u Hrvatskoj kontaktirao je u drugoj polovini studenoga 1994. s Ministarstvom vanjskih poslova i prenio, kako je rečeno, veliki interes SAD-a u pitanju SOFA-e. Potom je zaprijetio američkim sponzorstvom posebne rezolucije Vijeća sigurnosti ako Zagreb u roku od četiri tjedna ne zaključi sporazum. I zagrebačko zapovjedništvo UNPROFOR-a pridružilo se neformalnom pritisku: u Šarinićev je ured jednostavno proslijeđen nacrt sporazuma.⁵³ Prema podacima iz jednoga Nabilova izvještaja, neformalni saveznici Hrvatske u Vijeću sigurnosti osjećali su se prevarenima. Američka je diplomacija isticala da je njezina potpora donošenju Rezolucije Opće skupštine UN-a o stanju na okupiranim područjima Hrvatske bila potaknuta i obećanjima Zagreba o skorom zaključenju sporazuma. Slično su isticali i predstavnici Njemačke i Italije. Nabilo, koji je u lipnju 1994. sugerirao nastavak politike taktiziranja, sada je predložio popuštanje. Istaknuo je da Zagreb trpi nepotrebnju političku štetu odbijanjem sporazuma koji je ionako "tehničke naravi i bez političkog značaja za svekoliki mirovni proces", a da bi umirio hrvatski vrh, izjavio je i da daljnje inzistiranje na taktici opstrukcije ni na koji način ne ugrožava političku odluku o otkazu mirovnim snagama UN-a, čija je aktivacija planirana za siječanj 1995. godine.⁵⁴

Zapravo, potkraj 1994. Zagreb se našao u ovakvom položaju: s jedne strane, skori završetak operacije UNPROFOR uvjetovao je da zaključenje sporazuma bude na izvjestan način nepotrebno, a s druge je trebalo donekle zadovoljiti sve učestalije pozive, ali i pritiske iz UN-a. Stoga je, kako će se dalje vidjeti, odabrana taktika kupovine vremena, odnosno čekanja završetka operacije UNPROFOR. Naime, u Vladi je odlučeno da se započnu pregovori s mirovnim misijom, ali kao da u dotadašnjih gotovo tri godine nije ništa učinjeno. Potkraj listopada i tijekom studenoga nadležna su ministarstva dala svoje primjedbe o UNPROFOR-ovu nacrtu sporazuma. U većem su dijelu te primjedbe bile gotovo istovjetne onima iz svibnja iste godine. Primjerice, Ministarstvo pravosuđa istaknulo je problem povlastica i imuniteta lokalno angažiranoga osoblja.⁵⁵ Ministarstvo pravosuđa inzistiralo je i na poštivanju proceduralne problematike, odnosno kako se radilo o ugovoru političke naravi, Vlada je trebala pribaviti posebno ovlaštenje Predsjednika Republike, a Sabor ratificirati sporazum. U slučaju proglašenja privremene primjene sporazuma opet je tre-

⁵² HR-HDA-UPRH/P/F 693 – UNPROFOR/SRSGFY, Letter, 3 October 1994.

⁵³ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – MVP / Odjel za europske integracije, Bilješka od 21. listopada 1994.

⁵⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 685 – SMRHUN, Br. 55-10/94, Bilješka o diplomatskom pritisku na RH u UN glede potpisivanja sporazuma o statusu snaga od 24. listopada 1994.

⁵⁵ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Ministarstvo pravosuđa, Kl. 720-01/94-01/05, Ur. br. 514-02-93-94-2, Mišljenje o Nacrtu sporazuma između Ujedinjenih naroda i Vlade Republike Hrvatske o statusu UNPROFOR-a u Hrvatskoj od 18. studenog 1994.

balo pribaviti posebno mišljenje Vlade.⁵⁶ Ministarstvo financija ostalo je pri prijašnjem mišljenju, ističući jedino nejasnoće o naplati neizravnih poreza i trošarine.⁵⁷ Ministarstvo pomorstva, prometa i veza istaknulo je da UNPROFOR treba plaćati korištenje javne infrastrukture, problematiku zrakoplovnih operacija UNPROFOR-a trebalo je regulirati posebnim sporazumom, a pokušalo je, prijedlogom posebne odredbe u SOFA-i koja se ticala unajmljivanja prijevoznika, zaštititi domaće od strane konkurencije.⁵⁸

Predsjednik Tuđman donio je početkom studenoga 1994. odluku kojom je osnovano posebno izaslanstvo koje je s Akashijem trebalo pregovarati o sporazumu. Na čelu izaslanstva bio je Šarinić.⁵⁹ Nekoliko dana poslije Vlada je UNPROFOR-u uputila prvi dio skupnih primjedbi na nacrt sporazuma: ukupno 74. Dokument je moguće tumačiti na dva načina. U slučaju prihvatanja UNPROFOR bi u mnogo većoj mjeri negoli je to bilo prije i mnogo više negoli je to bio slučaj u drugim sličnim mirovnim operacijama bio vezan uz institucije i zakonodavstvo Hrvatske, odnosno uključen u njezin gospodarski sustav. Primjerice, zatraženo je da se sva UNPROFOR-ova vozila osiguraju u središnjoj hrvatskoj osiguravajućoj kući, a sve vrste roba i usluga trebale su se osiguravati javnim pozivima u hrvatskim medijima (u slučaju istovjetnih ponuda domaćih i stranih ponuditelja prednost su imali domaći). S druge strane, djelovanje UNPROFOR-a trebalo je potpuno usmjeriti na područja zaštićenih zona, pa je u jednoj primjedbi pojam teritorij (u smislu prostorne nadležnosti) trebalo zamijeniti pojmom zone djelovanja (što je podrazumijevalo zaštićene zone i cestovne i druge prilaze koji su u njih vodili). Također, Vlada je zadržala pravo odlučivanja o čitavom nizu pitanja koje je tek trebalo urediti posebnim dodacima sporazuma.⁶⁰ Odgovor UNPROFOR-a, koji je potpisao zamjenik civilnih poslova Vladislav Guerassev, bio je, očekivano, izraz nemoćne frustracije. Guerassev je u kratkim crtama iznio prijašnje pokušaje zaključivanja sporazuma (posebno ističući da je UNPROFOR u čak tri navrata zaključio da je postignuto suglasje između pregovaračkih strana) i da posljednji nacrt sporazuma sadrži, u odnosu na prijašnje, tek dva nova elementa (vezano uz ugovore međunarodnoga civilnog i vojnog osoblja). U tom su smislu Vladine primjedbe, iako u uvijenoj formi, kvalificirane kao usmjerene na miniranje

⁵⁶ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Ministarstvo pravosuđa, Mišljenje o nacrtu Ugovora između Ujedinjenih naroda i Vlade Republike Hrvatske o statusu zaštitnih snaga Ujedinjenih naroda (UNPROFOR) u Republici Hrvatskoj, bez nadnevka [studenj 1994].

⁵⁷ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Ministarstvo financija, Kl. 513-07/94-2, Ur. br. 410-01/94-01/1038, Mišljenje od 9. studenog 1994.

⁵⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH/MPPV, Kl. 303-03/94-03/115, Ur. br. 530-01-94-2, Primjedbe i sugestije na tekst Nacrta sporazuma između UN i Vlade Republike Hrvatske od 10. studenog 1994.

⁵⁹ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH / Predsjednik, Br. PA8-69/1-94, Odluka od 4. studenog 1994.

⁶⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – VRH / Ministar Zlatko Mateša, Pismo od 10. studenog 1994., Comments on the Draft Agreement on the Status of the UN Forces [November 1994].

uspješnoga zaključivanja sporazuma.⁶¹ U kontekstu skoroga otkaza UNPROFOR-u Zagreb je zauzeo ultimativni stav: iz Ministarstva vanjskih poslova Vlade je preporučeno da se sporazum, uz uvjet prihvaćanja hrvatskih primjedbi, može odmah zaključiti.⁶² Kako UN na to nije pristao, mirovna operacija UNPROFOR u Hrvatskoj završila je u ožujku 1995. a da nije zaključen sporazum o statusu snaga.

Sporazum i nova mirovna operacija u Hrvatskoj (UNCRO)

Kao i potkraj 1991., UN je i u ožujku 1995., prilikom započinjanja nove mirovne operacije u Hrvatskoj, pozvao Zagreb na zaključenje sporazuma. Rezolucija Vijeća sigurnosti 981 od 31. ožujka 1995. sadržavala je odredbu u kojoj je taj poziv posebno naznačen. No, prema Nobilu, istovremeno je i maksimalno pojačan diplomatski pritisak na Hrvatsku.⁶³ Stoga je već desetak dana poslije održan zajednički sastanak u Zagrebu na kojem su predstavnici UNCRO-a inzistirali na tome da se dogovor o konačnom tekstu sporazuma mora postići najkasnije do druge polovine travnja 1995. (kada se očekivao novi izvještaj glavnoga tajnika UN-a, u kojem se očekivalo detaljno preciziranje operativnih osobitosti mandata misije UNCRO). U sadržajnom smislu, primjedbe hrvatske strane na ponuđeni nacrt sporazuma bile su veoma slične prijašnjima: poštivanje procedure ratifikacije sporazuma, preciznije definiranje statusa međunarodnih ugovornih službenika i problematike pravnoga statusa vozačkih dozvola pripadnika mirovne misije te inzistiranje na striktnom poštivanju novoga naziva mirovnih snaga u tekstu sporazuma, odnosno UNCRO-a. Predstavnici UN-a primijetili su da prijašnji nacrti sporazuma s Hrvatskom sadrže mnogo više upravne problematike negoli je to slučaj u drugim državama koje su ugostile mirovnu operaciju UN-a, odnosno da značajno odstupaju od tipškoga modela koji je UN prihvatio kao standard.⁶⁴

Kao i prije, tijekom usklađivanja završnoga teksta sporazuma nije bio jednostavan. Najprije, Zagreb je, nasuprot prijašnjim traženjima predstavnika UNCRO-a, ipak odlučio sačekati objavljivanje izvještaja glavnoga tajnika UN-a iz druge polovine travnja 1995. da bi bio bolje upoznat sa sadržajem operacije UNCRO. Stoga su primjedbe hrvatske strane UNCRO-u upućene tek 27. travnja 1995. godine. Hrvatska je strana tražila da se sporazum odnosi samo na operaciju UNCRO (što je trebalo naznačiti u naslovu), a UN je sporazumom htio obuhvatiti i djelovanje pripadnika UNPROFOR-a (vezano

⁶¹ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – UNPROFOR/CIVAFF/Deputy Head, Letter, 20 November 1994.

⁶² HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH/MVP/Uprava za multilateralu, Mišljenje i prijedlozi od 28. studenog 1994.

⁶³ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 471, 473.

⁶⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 975, Zapisnik sa razgovora ing. Hrvoja Šarinića, predstojnika Ureda Predsjednika Republike Hrvatske sa g. Moussalli Michael – šefom civilnih poslova UNCRO, održanog 11.04.1995. godine u Predsjedničkim dvorima.

uz BiH), ali i glavno zapovjedništvo mirovnih snaga UN-a koje se nalazilo u Zagrebu. Također, za hrvatsku stranu nije bila prihvatljiva terminologija koja je imalo podsjećala na Vanceov plan, pa je, primjerice, pojam teritorij trebalo definirati kao dijelove područja Republike Hrvatske koji trenutačno nisu pod nadzorom hrvatskih vlasti, što se očito odnosilo na područja bivših zaštićenih zona UN-a. Analogno prijašnjim zahtjevima, Zagreb je tražio i preferiranje domaćih pružatelja usluga prijevoza, plaćanje usluga korištenja javne infrastrukture te razumijevanje mirovne misije za udovoljavanje zahtjevima pravne procedure (ratifikacija).⁶⁵

U međuvremenu se na Zagreb vršio intenzivan pritisak. Najprije je Vijeće sigurnosti usvajanjem Rezolucije 990 od 28. travnja 1995. ponovno pozvalo Zagreb na zaključenje sporazuma: radilo se već o četvrtom pozivu takve vrste, ali taj put popraćenom spominjanjem potpore svih država koje su imale postrojbe u Hrvatskoj.⁶⁶ Diplomatske aktivnosti vezane uz vojnu operaciju u zapadnoj Slavoniji potom su nakratko odgodile rad na sporazumu. No, ubrzo je UN-ov odjel za pravne poslove u New Yorku upozorio hrvatsku delegaciju na važnost što bržega zaključivanja sporazuma. Pregovori su, prema Nobilovu izvještaju od 11. svibnja 1995., došli u "slijepu ulicu". Predstavnici UN-a gotovo su sve primjedbe hrvatske strane ocijenili neprihvatljivim, odnosno okarakterizirali su ih kao primjedbe koje u velikoj mjeri odstupaju od uobičajene prakse UN-a. Najavljena je dostava novoga nacrtu ugovora, taj put s jasno naznačenim aspektima o kojima se može pregovarati. Sporazum se morao zaključiti do 15. svibnja iste godine, a u slučaju nove opstrukcije Zagreba, kako su rekli UN-ovi pravni stručnjaci, zapriječeno je diplomatskom akcijom protiv Hrvatske.⁶⁷ Američki diplomati u Vijeću sigurnosti UN-a također su zaprijetili usvajanjem rezolucije u kojoj bi se Hrvatska osudila zbog upornoga izbjegavanja zaključenja sporazuma.⁶⁸ Ubrzo će se pokazati da je to bio presudan trenutak: u kontekstu popravljivanja diplomatskoga položaja Hrvatske, narušenog zbog pribjegavanja oružju u zapadnoj Slavoniji, što je bilo odustajanje od privrženosti mirnom rješenju, Zagreb je konačno odlučio popustiti u pitanju SOFA-e.

No hrvatska je strana prije toga još jednom odlučila iskušati UN-ovo strpljenje, iako sada s manje odlučnosti negoli prije. Naime, civilni poslovi mirovne misije dostavili su 12. svibnja 1995. odgovor na hrvatske primjedbe iz kojega je vidljivo da je Zagreb odlučio prihvatiti većinu UN-ovih prijedloga koji su mu donedavno bili neprihvatljivi. To se odnosilo na prijedlog naziva sporazu-

⁶⁵ HR-HDA-UPRH/P/F 981 – RH / Ured Predsjednika / Predstojnik, Ur. br. 02-132/5-95, Primjedbe hrvatske strane na nacrt sporazuma od 27. travnja 1995.

⁶⁶ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 473.

⁶⁷ HR-HDA-UPRH/P/F 897 – SMRHUN, Br. 35-05/95, Bilješka o sastanku pomoćnika ministra [vanjskih poslova] mr. Jakše Muljačića sa dr. Ralphom Zacklinom, zamjenikom podtajnika za međunarodnopravne poslove Ujedinjenih naroda o Status of Forces Agreement [SOFA] sa Hrvatskom od 11. svibnja 1995.

⁶⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 897 – SMRHUN, Br. 34-05/95, Bilješka o situaciji u ZOS [Zone of Separation – zona razdvajanja], potpisivanju SOFA i ruskom nacrtu rezolucije od 11. svibnja 1995.

ma, spominjanje ostalih mirovnih operacija ili drugih organizacijskih jedinica mirovne misije za koje je UN inzistirao da se navedu u sporazumu zato što je glavno zapovjedništvo svih mirovnih operacija bilo u Zagrebu (UNPROFOR u BiH i Hrvatskoj /do kraja tranzicijskoga perioda, ali ne dulje od 30. lipnja 1995./, UNPREDEP⁶⁹ u Makedoniji, Posebni izaslanik glavnog tajnika UN-a i dr.), povlastice i imunitet međunarodno angažiranoga osoblja, nadzor nad komunikacijskim kanalom između domaćih i inozemnih pružatelja usluga, autonomno pravo UN-a na odabir lokalnih pružatelja usluga i dr. Ipak, hrvatska je strana i dalje inzistirala na vlastitoj definiciji pojma teritorij, pravu na naplatu korištenja javne infrastrukture i prethodnom suglasju na pravo pojedinih mirovnih kontingenata na javnu uporabu nacionalnih simbola (zastave).⁷⁰ No, i od tih je zahtjeva Zagreb ubrzo odustao. Ipak, samo nekoliko sati prije zaključenja sporazuma UN je ponovno morao uvjeravati Vladu da sporazum ni na koji način ne derogira hrvatski suverenitet, što je Zagreb namjeravao anulirati inzistiranjem na parlamentarnoj ratifikaciji, ali bez uspjeha.⁷¹

Sporazum između UN-a i Vlade Republike Hrvatske potpisan je u Zagrebu 15. svibnja 1995. godine. U verziji na engleskom jeziku obuhvaća 17 gusto tipkanih stranica, odnosno sastoji se od ukupno 10 glava.⁷² U konačnici, može se konstatirati da je Zagreb s UN-om zaključio sporazum koji je po strukturi sličan sporazumima koje je UN sklopio s drugim zemljama domaćinima mirovnih operacija, ali je istovremeno mnogo detaljniji u odnosu na njih. Ako se sporazum promotri s aspekta ključnih političkih ciljeva koje je Zagreb odredio još početkom 1992., onda se može zaključiti da u tom naumu nije uspio jer SOFA nije učinila povratak hrvatskih vlasti na područja pod nadzorom krajinskih Srba ništa izglednijim. Primjerice, u sporazumu je pojam područje definiran kao područje Republike Hrvatske. To je značilo da su se sve odredbe sporazuma primjenjivale na cjelokupnom području Hrvatske, neovisno o tome nalazilo se ono pod nadzorom hrvatskih vlasti ili krajinskih Srba, odnosno sporazum nije utjecao na sadržaj mandata mirovne operacije UN-a u Hrvatskoj. Jednako tako, Zagreb nije uspio sporazumom u bitnome smanjiti cijenu mirovne operacije, pa je dogovoreno da mirovne snage imaju pravo na besplatne telekomunikacijske i satelitske usluge, pravo na bescarinski uvoz za službene potrebe mirovnih snaga (što je uključivalo i pravo na njihovu prodaju u posebnim prostorima) i pravo na oslobođenje od poreza na promet. Vlada se obvezala da će mirovnim snagama besplatno staviti na raspolaganje smještajne i druge prostorne kapacitete te omogućiti besplatnu (ili, gdje to nije moguće, uz

⁶⁹ United Nations Preventive Deployment Force (Preventivni razmještaj mirovnih snaga).

⁷⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 1058 – United Nations Peace Force Headquarters (dalje: UNPFHQ) Zagreb/Head of Civil Affairs, Letter, 12 May 1995.

⁷¹ HR-HDA-UPRH/P/F 981 – UNPFHQ Zagreb/Head of Civil Affairs, Letter, 15 May 1995.

⁷² HR-HDA-UPRH/P/F 981, Agreement between the United Nations and the Government of the Republic of Croatia, Zagreb, 15 May 1995: Definitions, Application of the Present Agreement, Application of the Convention, Status of the UN Forces and Operations, Facilities for the UN Forces and Operations, Status of the Members of UN Forces and Operations, Settlement of Disputes, Supplemental Arrangements, Liaison and Miscellaneous Provisions.

najpovoljniju cijenu) opskrbu vodom, električnom energijom i sl.⁷³ U ozračju zategnutih diplomatskih odnosa Hrvatske s UN-om tijekom druge polovine 1994. i prve polovine 1995. (prognanička blokada, otkaz UNPROFOR-u, vojna operacija u zapadnoj Slavoniji i pogoršanje sigurnosne situacije drugdje), glavni je tajnik UN-a u izvještaju Vijeću sigurnosti od 12. lipnja 1995. sporazum točno okvalificirao kao pozitivan korak.⁷⁴ Gotovo tri i pol godine uporne diplomatske i političke aktivnosti tako je dovelo Zagreb do uvelike atipičnoga sporazuma o statusu snaga s UN-om, ali ne i onakva čiji bi sadržaj mogao utjecati na promjenu političkoga i pravnoga stanja u područjima pod nadzorom krajinskih Srba.

Obilježja i odjeci pravno-statusnoga položaja mirovnih snaga u Hrvatskoj do zaključenja sporazuma i neposredno nakon toga

Događanja na terenu vezana uz problematiku pravno-statusnoga položaja mirovnih snaga pokazala su da bi ranije zaključivanje sporazuma ubrzalo u prvom redu proceduralno rješavanje sporova proizišlih iz njihova svakodnevnoga djelovanja. Ovako je izostanak sporazuma omogućio Zagrebu neformalni pritisak na mirovne snage i UN u cjelini – pritisak čiji je cilj bio nanošenje štete kredibilitetu mirovnih snaga, što treba promatrati u širem kontekstu diplomatskih i političkih aktivnosti da se cjelokupna mirovna operacija UN-a instrumentalizira, odnosno pretvori u sredstvo povratka hrvatskih vlasti na područja pod nadzorom krajinskih Srba. Pored toga, iako od sekundarne važnosti, Zagreb je težio i smanjenju ukupnih financijskih troškova mirovne operacije. Dakle, postojanje sporazuma nedvojbeno bi olakšalo rješavanje praktičnih problema s kojima su se pripadnici mirovnih snaga UN-a svakodnevno susretali (iako ne sasvim), ali ga je njihova politizacija činila neizvjesnim. S druge strane, ni UN se ne može osloboditi optužbe za taktiziranje u vezi sa sporazumom o statusu snaga s Hrvatskom: od toga da inzistiranje na tipskom modelu sporazuma zanemaruje posebnosti države s kojom se ugovor zaključuje, upitne moralnosti nekih legalnih postupaka pripadnika mirovnih snaga UN-a, nemogućnosti da se uspostavi učinkovit sustav koordinacije s pojedinim kontingentima mirovnih snaga pa do preferiranja zaštite financijskih interesa UN-a nauštrb hrvatske legislative. Rečene ćemo tvrdnje ilustrirati s nekoliko primjera. No, prije toga treba upozoriti na to da su se i Hrvatska i UN, barem u načelnom smislu, trebali pridržavati postojećega zakonskog okvira kojim se regulirala nazočnost pripadnika mirovnih snaga UN-a na području neke države. Kako sporazum nije zaključen, to je značilo da su vrijedile odno-

⁷³ ZVŠ, VRH, Sporazum sklopljen između UN i Vlade Republike Hrvatske od 15. svibnja 1995.

⁷⁴ HR-HDA-UPRH/P/Tehnička jedinica 307 – Strogo povjerljivi spisi (SPS), SMRHUN, Br. 30-06/95, Bilješka o izvješću Glavnog tajnika [UN-a] slijedom R [Rezolucije]-994 o situaciji u zapadnoj Slavoniji i provedbi mandata UNCRO od 12. lipnja 1995.

sne odredbe Konvencije iz 1946. godine.⁷⁵ Pored toga, UN je odlučio, kada god je to ocijenio potrebnim, djelovati i na temelju tipškoga modela sporazuma iz studenoga 1990. godine.⁷⁶

U studenom 1992. carinske su vlasti u Zagrebu zaplijenile pošiljku namijenjenu nepalskom kontingentu mirovnih snaga UN-a, koja se sastojala od oko 27 kilograma zlata i gotovo 4600 kilograma srebra. Kupovina plemenitih metala bila je potpuno uobičajena praksa Nepalaca u svim mirovnim operacijama UN-a u kojima su sudjelovali: zlato i srebro kupljeni su novcem od redovitih primanja nepalskih vojnika radi stjecanja ili dodatne zarade (preprodaja) ili statusnoga utjecaja (darovi i sl.) u Nepal. Važnije, radilo se o legalnom obliku kupovine jer su pripadnici mirovnih snaga UN-a, na temelju Konvencije, imali pravo na takav oblik nabavke. Zagreb je očekivano, a u svjetlu rastućega nezadovoljstva djelovanjem mirovnih snaga UN-a, cjelokupni slučaj odlučio iskoristiti da dodatno kompromitira UNPROFOR. U hrvatskim su se medijima pojavili napisi prema kojima su gotovo svi pripadnici UNPROFOR-a poistovjećivani s krijumčarima, a treba napomenuti i da je zapovjedništvo UNPROFOR-a, pravdajući se razlozima političke prirode, odbilo odobriti transakciju. Iako je opravdano upućivao na amoralnost postupka Nepalaca, Zagreb je u konačnici bio prisiljen na popuštanje, pa su plemeniti metali početkom lipnja 1993. vraćeni njihovim vlasnicima.⁷⁷ Sporazumom o statusu snaga ne bi se mogli riješiti problemi toga tipa, što je upućivalo na opravdanost čestih prigovora hrvatske strane prema kojima bi SOFA trebala jasnije regulirati pravo pripadnika mirovnih snaga UN-a na nabavku robe koja će se rabiti u službene svrhe, odnosno za redovito obavljanje dužnosti. No to bi, pored prevrednovanja i Konvencije i tipškoga modela sporazuma, podrazumijevalo i promjenu prirode odnosa između UN-a i država koje su mu ustupale vojno osoblje.

Prema tipškom modelu sporazuma, UN je imao autonomno pravo odabira lokalnoga osoblja za potrebe mirovne operacije (prevoditelji, vozači i sl.), pri čemu su tako angažirane osobe bile oslobođene vojne obveze, oporezivanja te drugih postupaka vlasti zemlje domaćina koji bi mogli ometati njihovo profesionalno djelovanje u službi UN-a.⁷⁸ Već sredinom 1993. pokazalo se da UNPROFOR djeluje kao da je sporazum zaključen, odnosno potpuno autonomno: hrvatskim je vlastima odbijao dostaviti popis lokalno angažiranoga osoblja, čak i u slučajevima kada se radilo o stranim državljanima, što je značilo da je njihovo djelovanje bilo nelegalno jer nisu posjedovali propisanu radnu dozvolu.⁷⁹ Na sa-

⁷⁵ MVEP, VRH/UUNFPFMEZ, Kl. 800-01/92-01/05, Ur. br. 5030107-92-114, Obavijest od 12. studenog 1992.

⁷⁶ MVEP, VRH/UUNFPFMEZ, UNPROFOR/HQ/Zagreb, Letter, 23 November 1994.

⁷⁷ Ivica Miškulin, *Imas puskas, imas pistol? O mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda u zapadnoj Slavoniji* (Slavonski Brod: Hrvatski institut za povijest, Podružnica za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, 2014), 153-154.

⁷⁸ UNDOC, A 45/594, Report of the Secretary General of 9 October 1990, Model Status of Forces Agreement for Peace-Keeping Operations.

⁷⁹ MVEP, VRH/UUNFPFMEZ, Kl. 004-01/93-01/01, Ur. br. 5030107-93-65, Pismo od 23. lipnja 1993.

mom početku rujna 1993. hrvatska je policija u Pakracu uhitila izvjesnoga Simu Zjalića, vozača i prevoditelja jedne UN-ove humanitarno-razvojne agencije koja je djelovala u zapadnoj Slavoniji i bila integralnim dijelom mirovne operacije UN. Zjalić je ulazio u kategoriju ugovorno angažiranoga osoblja (posjedovao je UN-ovu identitetsku kartu i pripadajući imunitet), ali je istovremeno, u statusnom smislu, bio i hrvatski državljanin s mjestom prebivališta u Okučanima te optužen za sudjelovanje u oružanoj pobuni protiv Republike Hrvatske (zbog čega je za njim bila raspisana tjeratica), odnosno bio je osumnjičen za djelo koje je počinjeno prije negoli je stupio u službu UN-a. Zjalić je nakon uhićenja prebačen u Zagreb, gdje mu je na Vojnom sudu ubrzo počelo suđenje, a produžen mu je pritvor. Slučaj je završio u drugoj polovini listopada 1993. odlukom o Zjalićevu oslobađanju, što je spomenuti sud obrazložio nedostatkom dokaza i primjenom Zakona o aboliciji.⁸⁰

Razvoj događaja koji je uslijedio nakon Zjalićeva uhićenja upućuje na to da bi usuglašen sporazum o statusu snaga između Hrvatske i UN-a, posebice preciznije reguliranje statusa lokalno angažiranoga osoblja (što je bilo predviđeno u tipskom modelu), omogućio jasniju proceduralnu metodu rješavanja slučaja, ali u konačnici ni SOFA ne bi mogla spriječiti njegovo uslozljavanje, potaknuto čitavim nizom motiva koji su se nalazili u pozadini. Najprije, Zagreb je nedvojbeno postupio suprotno načelu imuniteta jer je i uhićenjem i kasnijim suđenjem narušio, kako stoji u Konvenciji, Zjalićevo pravo na neometano obavljanje službe pri UN-u: to je bila središnja točka obrane koju je na suđenju u Zagrebu iznijela Zjalićeva odvjetnica.⁸¹ S druge strane, hrvatske su vlasti upozoravale na to da su Zjalićevo uhićenje i kasniji sudski postupak bili zakonska obveza policije te da se načelo imuniteta u tom slučaju ne može primijeniti jer se Zjalića optužilo za kazneno djelo počinjeno prije negoli je stupio u službu UN-a.⁸² No, pored optužnice, Zjalićevo uhićenje treba gledati u širem kontekstu, u ovom slučaju kao svojevrsnu demonstraciju dubljega nezadovoljstva Zagreba postupcima mirovne misije u vezi s angažiranjem lokalnoga osoblja. Naime, ispostavilo se da je UNPROFOR, kako to potvrđuje primjer zaštićene zone Zapad, zapošljavao mahom osobe srpske nacionalnosti.⁸³ Taj podatak baca dakle drugo svjetlo na Thornberryjevo obećanje iz ožujka 1992. o razboritoj primjeni UN-ova diskrecijskoga prava na odabir lokalnoga osoblja. Treba napomenuti i da su predstavnici UNPROFOR-a u nekoliko navrata obavili razgovor s nadležnim sucem u slučaju Zjalić, pri čemu su posebno naglašavali da njegovo uhićenje prijeti održanju primirja u zaštićenoj zoni Zapad, što se može okvalificirati kao nedopustiva vrsta pritiska na pravosudni

⁸⁰ Miškulin, *Imas puka*, 309.

⁸¹ HR – Državni arhiv Slavonski Brod / Odjel Požega (dalje: DASB/OP) – Republika Srpska Krajina / Srpska oblast zapadna Slavonija / Oblasno vijeće (dalje: RSK/SOZS/OV), Simo Zjalić: Žalba od 6. oktobra 1993.

⁸² MVEP, VRH/DKUNPF, Kl. 004-01/93-01/01, Ur. br. 5030107-93-100, Pismo od 27. rujna 1993.

⁸³ Zbirka Željka Zidarića, Peace-keeping Mission Brief, 22 November 1993.

sustav i što je u konačnici moralo imati utjecaja na donošenje presude.⁸⁴ U studenom 1994. UNPROFOR je lokalno angažirano osoblje izjednačio sa statusom redovnog osoblja misije, čime im je dodatno ojačan imunitet u odnosu na hrvatsko zakonodavstvo.⁸⁵ Odluka je donesena autonomno, odnosno bez konzultacija s hrvatskom Vladom.

Izostanak sporazuma omogućio je Zagrebu vlastitu interpretaciju pojedinih odredbi Konvencije, koja nije nužno morala biti bez bilo kakva opravdanja. Tako su nadležne vlasti početkom travnja 1994. počele pripadnicima UNPROFOR-a (što je uključivalo i prijevoznike koje su mirovne snage unajmljivale) naplaćivati pristojbe za uporabu javne infrastrukture (autocesta, zračnih, riječnih i morskih luka).⁸⁶ Odluka se razmatrala većim dijelom 1993. i čini se da je proistekla uslijed upornoga lobiranja Ministarstva pomorstva, prometa i veza.⁸⁷ Očito kolebanje Zagreba o uvođenju naplate može se objasniti time da je oštra reakcija i UNPROFOR-a i UN-a bila lako predvidiva: naime, glavnina prometa mirovnih snaga UN-a i prema područjima zaštićenih zona UN-a u Hrvatskoj i prema BiH odvijala se ili hrvatskim cestovnim pravcima ili preko zračnih luka u Zagrebu i Splitu. Stoga je zagrebačko zapovjedništvo UNPROFOR-a, iako se do tada uglavnom nije bunilo prilikom sporadičnih naplata željezničkih ili telekomunikacijskih usluga, u tom slučaju odmah uložilo oštar prosvjed ističući da se radi o nedopustivu kršenju tipskoga modela sporazuma.⁸⁸ S druge strane, učestala oštećenja cestovne infrastrukture, do kojih je dolazilo jer je vozni park mirovnih snaga UN-a imao i vozila čija su masa, dimenzija ili osovinski pritisak često bili izvan normiranih okvira, dala su Zagrebu valjan razlog za uvođenje naplate.⁸⁹ U kontekstu ratne svakodnevice Hrvatske ne treba smetnuti s uma ni financijski aspekt: tako je procijenjeno da je hrvatski državni proračun zbog izostanka naplate samo tijekom 1993. ostao bez otprilike milijun njemačkih maraka.⁹⁰

Zagreb je bio svjestan da odlukom o uvođenju naplate prilično slobodno interpretira odnosnu odredbu Konvencije. Naime, UN je bio oslobođen plaćanja svih oblika izravnoga poreza, što je, prema tumačenju nadležnoga Ministarstva vanjskih poslova, podrazumijevalo da nije oslobođen plaćanja neizravnih poreza ili pristojbi (potraživanja koja proistječu iz uporabe javne infrastrukture ili korištenja javnih usluga). Stoga je Vladi preporučeno da primijeni *stricto sensu* tumačenje, iako je s obzirom na godinu nastanka Konven-

⁸⁴ HR-DASB/OP-RSK/SOZS/OV – UNPROFOR/CIVAFE, Inter-Office Memorandum, 6 October 1993.

⁸⁵ MVEP, VRH/UUNPFPMEZ, UNPROFOR/HQ/Zagreb, Letter, 24 November 1994.

⁸⁶ MVEP, VRH/UUNPFPMEZ, Kl. 004-01/94-01/01, Ur. br. 50303-03-94-1120, Obavijest od 5. travnja 1994.

⁸⁷ ZVŠ, RH/MPPV, Kl. 011-01/93-03/17, Ur. br. 530-04-93-3, Dopis od 30. lipnja 1993.

⁸⁸ MVEP, VRH/DKUNPF, UNPROFOR/Chief Administrative Officer, Letter, 6 April 1994.

⁸⁹ MVEP, VRH/UUNPFPMEZ, RH/MPPV, Kl. 011-01/93-03/17, Ur. br. 530-04-93-02, Zamolba od 29. ožujka 1993.

⁹⁰ ZVŠ, RH/MPPV/Ministar, Pismo u predmetu: Reguliranje odnosa s UNPROFOR-om glede plaćanja korištenja prometne infrastrukture i usluga od 20. travnja 1994.

cije (1946.) ili posebnosti djelovanja UNPROFOR-a u Hrvatskoj zaključeno da će se inzistiranje na tome vjerojatno u konačnici pokazati kontraproduktivnim.⁹¹ Uvođenjem naplate Zagreb je očito otvorio mogućnost narušavanja krhke financijske ravnoteže unutar UN-a, o čemu svjedoči promptni diplomatski pritisak na Hrvatsku, koji se može ocijeniti mnogo intenzivnijim negoli je to bio slučaj s, primjerice, opstrukcijom u vezi sa sporazumom o statusu snaga u proljeće 1992. ili tijekom 1993. godine. Nobilu je već sredinom lipnja 1994. u New Yorku, "u vrlo hladnoj i službenoj atmosferi", uručen službeni demarš u kojem je Zagrebu zaničevano svako pravo naplate uporabe javne infrastrukture, a potom i zapriječeno povlačenjem dijelova UNPROFOR-a iz Hrvatske (s posebnim naglaskom na one smještene u hotelskim objektima). Usprkos inzistiranju na uvažavanju političke situacije, čini se da je UN ponajprije bio zainteresiran za očuvanje postojeće razine financijskih izdataka, pa je Vladi čak upućen prijedlog neslužbenoga sporazuma: hrvatskim vlastima dopustila bi se naplata, što bi za učinak imalo da javnost UNPROFOR percipira kao i ostale građane, ali bi se potom, tajnim sporazumom s Vladom, taj novac vraćao UN-u.⁹² Umjesto dogovora s UN-om, Vlada je učinila dodatni pritisak, pa je početkom srpnja 1994. uvedena i naplata trošarina na naftne derivate.⁹³ Prema Nobilovu izvještaju iz druge polovine srpnja 1994., UN je razmišljao i o financijskom kažnjavanju Hrvatske.⁹⁴ Mjesec dana poslije, nakon što Zagreb usprkos predsjedničkoj izjavi Vijeća sigurnosti i dalje nije popuštao oko zaključivanja sporazuma, diplomatski predstavnici Velike Britanije uputili su Tajništvu UN-a prosvjednu notu u kojoj su istaknuli da je cijena goriva za mirovne snage UN-a postala znatno skuplja.⁹⁵ Zagreb je ipak odlučio učiniti neke ustupke formalne naravi, ali je i dalje koristio pravo uporabe dodatnoga pritiska na UN. Primjerice, UNPROFOR je sa središnjom hrvatskom naftnom kompanijom (INA), iako pod prosvjedom, ipak zaključio tajni sporazum prema kojem je tijekom druge polovine 1994. nastavio plaćati povišenu cijenu goriva, ali uz uvjet da mu se novac vrati: do kraja 1994. iznos naplaćenih trošarina iznosio je više od osam i pol milijuna američkih dolara.⁹⁶ Istovremeno su početkom 1995. hrvatske vlasti počele i pripadnicima mirovnih snaga UN-a naplaćivati izlazni namet u iznosu od 8 američkih dolara, odnosno pristojbu koja se naplaćivala svakoj osobi koja je zrakoplovom napuštala Hrvatsku. Oče-

⁹¹ HR-HDA-UPRH/P/F 787 – RH/MVP, Klasa: 514, Ur. br. 521-0506/94-2833, Pismo od 6. svibnja 1994.

⁹² HR-HDA-UPRH/P/F 683 – SMRHUN, Br. 54-06/94, Bilješka o *demarcheu* Direktora Odjela za terenske operacije UN u svezi problema naplate cestarina UNPROFOR-u od 17. lipnja 1994.

⁹³ MVEP, VRH/DKUNPF, UNPROFOR/CIVAFF, Letter, 14 July 1994.

⁹⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 684 – SMRHUN, Br. 44-07/94, Bilješka o razgovoru s Kofi Annanom, podtajnikom za mirovne operacije od 21. srpnja 1994.

⁹⁵ HR-HDA-UPRH/P/F 684 – SMRHUN, Br. 72-08/94, Bilješka o upozorenju Odjela za mirovne operacije UN glede Lipika od 25. kolovoza 1994.

⁹⁶ HR-HDA-UPRH/P/F 990 – UNPROFOR/Chief Administrative Officer, Letter, 19 January 1995.

kivano, UNPROFOR je to ocijenio kršenjem odnosnih načela i Konvencije i tipskoga modela sporazuma.⁹⁷

Sporazum o statusu snaga iz svibnja 1995., u skladu s popustljivijom politikom Zagreba, ojačao je položaj UN-a, ali su neke nedoumice svejedno ostale. Tako je prema odnosnoj odredbi sporazuma UN bio oslobođen plaćanja svih oblika izravnih poreza (u koje je uvrštena i cestarina /*tolls*/). Međutim, u sporazumu stoji i da mirovne snage UN-a neće tražiti izuzeće od plaćanja pristojbi za izvršene usluge (*charges for service rendered*), odnosno da će UN izbjegavati svaki korak koji bi imao nepovoljan utjecaj na gospodarstvo zemlje domaćina.⁹⁸ Iz svega je vidljivo da je Zagreb i nakon zaključenja sporazuma mogao volontaristički tumačiti spomenute odredbe, što je posebno dolazilo do izražaja u slučaju trošarina (oblik neizravnoga poreza).

Sporazum se, kako je Ministarstvo vanjskih poslova obavijestilo zainteresirane, trebao primjenjivati od dana zaključenja i, bez obzira na to što nije imao pravnu snagu (iz čega je proizlazilo da nije dio unutarnjega zakonodavstva, odnosno nije iznad domaće legislative), Hrvatska je snosila odgovornost za njegovu provedbu.⁹⁹ No hrvatske su vlasti nastavile s prethodnom praksom, pa se glavni tajnik UN-a u izvještaju Vijeću sigurnosti s kraja kolovoza 1995. požalio da Zagreb naplatom raznih pristojbi i povišenom cijenom goriva mjesečno ostvari oko dva milijuna američkih dolara zarade na koju nema pravo.¹⁰⁰ Početkom rujna 1995. hrvatskoj misiji pri UN-u u New Yorku uručena je pravna nota Tajništva UN-a u kojoj je zatraženo da Zagreb prestane s takvom praksom, ali i da se povрати sav novac ostvaren tom, prema pravnim stručnjacima UN-a, očito nelegalnom zaradom.¹⁰¹ Prema Nobilu, do polovice 1995. Zagreb je na ovaj način uprihodovao 90-ak milijuna američkih dolara.¹⁰²

Zaključna razmatranja

Sredinom svibnja 1995. Hrvatska je napokon ušla u red država koje su, prihvaćajući provedbu mirovne operacije na svojem ozemlju, zaključile s UN-om sporazum o statusu snaga. No, našla se u manjinskom društvu: od 29 zemalja domaćina mirovne operacije, njih 19 nije zaključilo ili SOFA-u ili neki

⁹⁷ HR-HDA-UPRH/P/F 990 – UNPROFOR/CIVAFF, Letter, 18 January 1995.

⁹⁸ HR-HDA-UPRH/P/F 981 – Ured Predsjednika Republike / Željko Matić, Br. 02-132/14-95, Bilješka u svezi s pismom M. [Michaela] Moussalli-ja g. H. [Hrvoju] Šariniću od 29. svibnja 1995.

⁹⁹ HR-HDA-UPRH/P/F 1062 – RH/MVP, Kl. 514, Ur. br. 521-0506/95-4397, Obavijest u predmetu: Provedba sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Ujedinjenih naroda od 15. svibnja 1995. [od 19. lipnja 1995.].

¹⁰⁰ MVEP, SMRHUN, Br. 79-08/95, Bilješka o izvješću Glavnog tajnika Boutros Boutros Ghalija slijedom rezolucije Vijeća sigurnosti 1009 i njegov prijedlog promjene mandata UNCRO od 24. kolovoza 1995.

¹⁰¹ HR-HDA-UPRH/P/F 899 – SMRHUN, Br. 12-09/95, Bilješka o noti Pravnog odjela UN glede provedbe SOFA na teritoriju RH od 6. rujna 1995.

¹⁰² Nobilo, *Hrvatski feniks*, 243.

drugi oblik aranžmana s UN-om u kojem se regulira problematika imuniteta i povlastica pripadnika mirovnih snaga UN-a.¹⁰³ U sjeni toga trenutka ostala je činjenica da sporazum nije zaključen u prethodne tri godine, odnosno u vrijeme trajanja opsežnije i, važnije, politički mnogo osjetljivije operacije. U povijesti UN-ova mirotvorstva UNPROFOR (u Hrvatskoj) rijedak je primjer mirovne operacije koja je završila bez zaključenoga sporazuma o stanju snaga.

Prema britanskoj autorici Christine Gray, glavni razlog zbog kojega UNPROFOR nije ispunio mandatne zadaće bio je izostanak suradnje svih su-kobljenih strana i opstrukcija u zaključenju sporazuma o statusu snaga koju je provodio Zagreb. Izostanak sporazuma, kako je rekla, doprinio je nevoljama UNPROFOR-a u Hrvatskoj.¹⁰⁴ Nedvojbeno, Zagreb je već od druge polovine 1992. bio nezadovoljan i učinkom UNPROFOR-a u ostvarivanju mandatnih zadaća i nespremnosti Vijeća sigurnosti da se očito neučinkoviti mandat re-definira. U tom se smislu nije teško složiti s Gray. Jer, zašto bi Zagreb s UN-om zaključivao sporazum i time jačao pravno-statusni položaj mirovnih snaga kojih se već nakon prve godine djelovanja zapravo htio riješiti?

Ipak, prije rečeno sugerira da je Zagreb, istovremeno s opstrukcijom mirovnih snaga, inzistiranjem na vlastitoj varijanti sporazuma (umnogome drugačijoj od tipskoga modela sporazuma iz studenoga 1990.) pokušao UNPROFOR pretvoriti u sredstvo povratka hrvatskih vlasti na okupirana područja (uz neke iznimke, od veljače 1992. područja pod zaštitom UN-a). Može se stoga konstatirati da je Zagreb nastojao instrumentalizirati sporazum u političke svrhe. Ali treba konstatirati i da je sama mogućnost instrumentalizacije proizlazila iz naravi mirovne operacije koju je UN provodio u Hrvatskoj. Zagreb je u mnogim postupcima UN-a ili UNPROFOR-a mogao prepoznati neočekivanu razinu nespremnosti na prilagodbu novonastalim međunarodnopravnim realitetima ili favoriziranje krajinskih Srba pod krinkom inzistiranja na političkoj nepristranosti i vojnoj neutralnosti. Primjerice, početkom 1992., usprkos međunarodnom priznanju, Vanceov je plan ostao na pozicijama postojanja Jugoslavije kao međunarodnopravnoga subjekta. Od druge polovine 1994. UNPROFOR je na područja zaštićenih zona UN-a dostavljao velike količine goriva, hrane i lijekova.¹⁰⁵ Iako je materijalna situacija na tim područjima zahtijevala dostavu nužne humanitarne pomoći, ispostavilo se da to kontraproduktivno djeluje na spremnost krajinskih Srba na pregovore: umjesto da ih prisili na suradnju i s hrvatskim vlastima i s UNPROFOR-om, neprincipijelno dostavljena humanitarna pomoć održavala ih je u uvjerenju da nepomirljiva politika ima izgleda na uspjeh. Konačno, iako je UN s razlogom tvrdio da Zagreb ima obvezu zaključiti sporazum o statusu snaga jer se radi o dokumentu obvezujućega

¹⁰³ *UN Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, (Director: Scott Sheeran), Colchester, 2010, Annex 1: Mission-specific SOFAs compliance with the structure of the Model SOFA, 52-53.

¹⁰⁴ Gray, "Host-State Consent", 251, 253.

¹⁰⁵ MVEP, VRH/DKUNPF, Posebni izaslanik glavnog tajnika UN-a, Dostava podataka od 10. lipnja 1994.

karaktera (s obzirom na to da je Hrvatska od svibnja 1992. bila članica UN-a), ništa nije poduzimao prilikom kršenja brojnih rezolucija Vijeća sigurnosti koje su bile mnogo važniji dokumenti od sporazuma o statusu snaga. Iako je bio svjestan da su izgledi za ostvarenje vlastitih političkih ciljeva sporazumom o statusu snaga minimalni, ukupna obilježja provedbe mirovne operacije (poglavito ambivalentnost njezine prirode koja je otvarala mogućnost različitih tumačenja) na izvjestan su način uvjetovala odnos Zagreba prema sporazumu.

Nobilo je u memoarima istaknuo da je Zagreb, odbivši zaključiti SOFA-u početkom 1992., u biti propustio mogućnost jačanja svojega diplomatskog položaja: sporazum je, u tom smislu, mogao biti zaobilazan put k priznanju suverenosti Hrvatske.¹⁰⁶ Ipak, ostaje otvorenim koliko bi zaključenje sporazuma o statusu snaga s UN-om u esencijalnom smislu bio dobitak za Zagreb s obzirom na to da su temeljna obilježja međunarodnopravnoga položaja Hrvatske uvelike bila definirana: nekoliko država koje su priznale Hrvatsku početkom 1992. bile su članice Vijeća sigurnosti, a sve su bile članice UN-a. Opravdanija se čini njegova primjedba prema kojoj je Zagreb uslijed opstrukcije u vezi sa sporazumom trpio znatnu političku i diplomatsku štetu.¹⁰⁷ Primjerice, kada su u veljači 1994. hrvatske vlasti odlučile naplatiti troškove prijevoza češkoga kontingenta mirovnih snaga na područje razmještanja, Nobilo je upozorio na to da bi prijevoz trebao biti besplatan jer je Češka nedavno dobila mjesto nestalne članice Vijeća sigurnosti UN-a.¹⁰⁸ Prije rečeno pokazuje da je Hrvatska kažnjena s jednom predsjedničkom izjavom Vijeća sigurnosti, višekratnim prozivanjima u rezolucijama toga tijela i izvještajima glavnoga tajnika UN-a, nekoliko prosvjednih nota Tajništva UN-a i nebrojenim neformalnim prigovorima: u tom je smislu Hrvatska zaista demonstrirala neprimjereno ignoriranje dvaju dokumenata koji su bili obvezujući za sve članice UN-a (Konvencija i tipski model sporazuma). No čini se da se, u svjetlu mnogo ozbiljnijih kršenja preuzetih obveza, poput pribjegavanja vojnoj sili (ali također *de facto* nesankcioniranih), radilo o taktiziranju koje si je Zagreb mogao priuštiti.

Sa striktno legalističkoga stajališta, Hrvatska se do svibnja 1995. u vezi sa sporazumom o statusu snaga pokazala kao veoma neposlušna članica međunarodne zajednice. Ali, legalistički aspekti neke pojavnosti često ne uzimaju u obzir obilježja realne situacije ili one *na terenu*. U tom se smislu čini opravdanim dovesti u vezu tipski model sporazuma s obilježjima same mirovne operacije UN-a, ali i s obilježjima zemlje domaćina mirovne operacije. Najprije, operacija UNPROFOR, iako je većina mandatnih zadaća mirovnih snaga ulazila u opseg njihove dužnosti, pa je i bila najbrojnija, nije sadržavala samo vojnu sastavnicu: važne uloge u provedbi Vanceova plana i drugih obveza mirovnih snaga imale su i policijska i civilna sastavnica mirovne misije. Potom, Hrvatska je, nakon početnih lutanja Tajništva UN-a, postala ishodišnom točkom za

¹⁰⁶ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 243.

¹⁰⁷ *Isto*.

¹⁰⁸ MVEP, SMRHUN, Br. 56-02/94, Bilješka o problemu naplate troškova prijevoza za dodatni kontingent čeških snaga u okviru UNPROFOR-a u Republici Hrvatskoj od 18. veljače 1994.

sve mirovne operacije koje je UN započeo u državama bivše Jugoslavije. Kako se mandatni sadržaj tih operacija (uključujući i njihove nositelje) često mijenjao, preko hrvatskoga je teritorija prelazio velik broj stranaca koje su hrvatske vlasti željele na neki način nadzirati, što je očekivano kolidiralo s pravom na neometanu slobodu kretanja pripadnika mirovne misije, odnosno jednim od temeljnih načela tipškoga modela sporazuma. Primjerice, u kolovozu 1995. ili nepuna tri mjeseca nakon zaključenja sporazuma, Tajništvo UN-a zatražilo je od Hrvatske da se provizornim dogovorom u sadržaj SOFA-e uključe i posebne Snage za brzu reakciju (*Rapid Reaction Force*) sa zadaćom djelovanja u BiH.¹⁰⁹ Izražena hrvatska namjera za što preciznijim sporazumom nije baš u svakom slučaju bila lišena osnove. Konačno, Hrvatska je u odnosu na druge države gdje su se istovremeno provodile mirovne operacije (primjerice Namibija, Kambodža, Somalija, Cipar i Makedonija) ipak bila naprednija i u razvijenosti pravnoga sustava i u njegovoj primjeni, ali i što se tiče opće materijalne izgrađenosti. Hrvatski su predstavnici u pregovorima s UN-om često isticali važnost tih razlika: "Naime, vrlo je teško", upozorio je Šarinić u travnju 1995., "uspoređivati uvjete koje su snage Ujedinjenih naroda imale u Somaliji, npr. sa ovima koje imaju u Hrvatskoj. To su dva svijeta, i tu, ja vas molim da uzmete u obzir tu razliku, jer inače ćemo teško doći do sporazuma."¹¹⁰ Drugim riječima, UN se i u slučaju Hrvatske odlučio principijelno pridržavati tipškoga modela sporazuma ne obazirući se na to što je UNPROFOR ulazio u red modernijih i multifunkcionalnijih operacija očuvanja mira, što je Zagreb bio organizacijsko i logističko središte cjelokupnoga UN-ova mirovnog pothvata u jugoistočnoj Europi (s često sličnim, ali ne i istovjetnim mandatnim zadaćama i drugim obilježjima mirovnih snaga) i što se radilo o naprednijoj državi od većine onih u kojima je u tom trenutku djelovao. S druge strane, treba konstatirati da bi udovoljavanje brojnim hrvatskim primjedbama na tipski model sporazuma zahtijevalo promjenu toga modela, odnosno otvaralo put k uvođenju presedana. Stoga su pravni stručnjaci Tajništva UN-a bili u skladu s pravnom pozicijom, ali i višestruko potvrđenim pravilom o birokratiziranosti i sporosti kada su u pitanju, prema svemu sudeći, nužne adaptacijske promjene unutar UN-a, kada su Nobila upozoravali na to da je prostor za promjene ili dopune tipškoga modela sporazuma iz studenoga 1990. veoma ograničen.¹¹¹

I Gray i Nobilo imali su pravo kada su uvođenje naplate neizravnih poreza (poput cestarina i trošarina) ocijenili kao pokušaj zarade na mirovnoj operaciji. Prva ga je nazvala prijelazom iz političke u komercijalnu fazu odno-

¹⁰⁹ HR-HDA-UPRH/P/F 898 – SMRHUN, Br. 30-08/95, Bilješka o noti Sekretarijata UN glede pravnog statusa Snaga za brzo djelovanje (*Rapid Reaction Force* – RRF) od 9. kolovoza 1995.

¹¹⁰ HR-HDA-UPRH/P/F 975, Zapisnik sa razgovora ing. Hrvoja Šarinića, predstojnika Ureda Predsjednika Republike Hrvatske sa g. Moussalli Michael – šefom civilnih poslova UNCRO, održanog 11.04.1995. godine u Predsjedničkim dvorima.

¹¹¹ HR-HDA-UPRH/P/F 897 – SMRHUN, Br. 35-05/95, Bilješka o sastanku pomoćnika ministra mr. Jakše Muljačića sa dr. Ralphom Zacklinom, zamjenikom podtajnika za međunarodno-pravne poslove Ujedinjenih naroda o Status of Forces Agreement [SOFA] sa Hrvatskom od 11. svibnja 1995.

sa Zagreba s mirovnim snagama UN-a¹¹², a potonji financijskim "guljenjem" UN-a.¹¹³ Financijski motiv, odnosno priljev značajne količine novca u hrvatski ratni proračun, nedvojbeno je imao ulogu važnoga čimbenika u planovima Zagreba: ako se prisutnost velikoga broja stranih vojnika već nije mogla iskoristiti kao sredstvo povratka hrvatskih vlasti na okupirana područja, na njima se moglo, s obzirom na prihode koje su ostvarivali, dobro zaraditi. Pored toga, uvođenjem naplate neizravnih poreza Zagreb je očito naumio izravnati troškove mirovne operacije koje je Hrvatska imala kao zemlja domaćin. S obzirom na to da je UN 1990-ih bio u velikoj financijskoj krizi, ne treba čuditi što je uvođenje naplate izazvalo njegovu veoma oštru reakciju. Prema neslužbenim informacijama koje je prikupio Nobilo, najutjecajniiji motiv iza donošenja predsjedničke izjave Vijeća sigurnosti iz kolovoza 1994. bio je novac: naplata neizravnih poreza mogla je biti primjer drugima, a bila je napad na ionako slabašne financijske mogućnosti UN-a.¹¹⁴

Sporazum o statusu snaga iz svibnja 1995. zaključen je na samom početku nove mirovne operacije UN-a i razlog konačnoga popuštanja Zagreba treba tražiti u oslabljenom diplomatskom položaju uslijed nove primjene vojne sile (u zapadnoj Slavoniji) i izraženoga pritiska nekih od najutjecajnijih stalnih članica Vijeća sigurnosti. No neki problemi prisutni za trajanja operacije UNPROFOR, poput naplate trošarina, nastavili su opterećivati odnose između Hrvatske i UN-a.

Arhivski izvori

Hrvatska – Državni arhiv Slavonski Brod / Odjel Požega – Republika Srpska Krajina / Srpska oblast zapadna Slavonija / Oblasno vijeće (HR-DASB/OPRSK/SOZS/OV).

Hrvatska – Hrvatski državni arhiv, Zagreb – Ured Predsjednika Republike Hrvatske (HR-HDA-UPRH).

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske, Zagreb: Državna komisija za UNPROFOR i Promatračku misiju Europske zajednice, Ured za UNPROFOR i Promatračku misiju Europske zajednice.

Zbirka Vladimira Šeksa.

Zbirka Željka Zidarića.

¹¹² Gray, "Host-State Consent", 254.

¹¹³ Nobilo, *Hrvatski feniks*, 243.

¹¹⁴ HR-HDA-UPRH/P/F 684 – SMRHUN, Br. 35-08/94, Bilješka o predsjedničkoj izjavi Vijeća sigurnosti kojom se proziva Hrvatska zbog teškoća u djelovanju UNPROFOR-a na teritoriju Republike Hrvatske od 11. kolovoza 1994.

Objavljeni izvori i literatura

- Barić, Nikica. *Srpska pobuna u Hrvatskoj 1990. – 1995*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, 2005.
- Durch, William J.; Schear, James A. "Faultlines: UN Operations in the Former Yugoslavia". U: *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, uredio William J. Durch. New York, 1996.
- Faix, Martin. "Rules of Engagement – Some Basic Questions and Current Issues". *Czech Yearbook of International Law* 1 (2010), br. 1.
- Globus*, (Zagreb), 1992.
- Gray, Christine. "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping Operation in Yugoslavia". *Duke Journal of Comparative & International Law* 7 (1996), br. 1.
- Miškulin, Ivica. "An Avoidable Failure: Peacekeeping in Croatia, 1991–1995". *Review of Croatian History* 7 (2011), br. 1.
- Miškulin, Ivica. *Imas puska, imas pistol? O mirovnim operacijama Ujedinjenih naroda u zapadnoj Slavoniji*. Slavonski Brod: Hrvatski institut za povijest, Podružnica za povijest Slavonije, Srijema i Baranje, 2014.
- Nobilo, Mario. *Hrvatski feniks. Diplomatski procesi iza zatvorenih vrata 1990. – 1997*. Zagreb: Nakladni zavod Globus, 2000.
- Slobodna Dalmacija*, (Split), 1992.
- Stojković, Momir, prir. *Balkanski ugovorni odnosi 1876 – 1996. Dvostrani i više-strani međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, političkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama*, tom III (1946 – 1996). Beograd: Službeni list SRJ; Međunarodna politika, 1999.
- UN Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, (Director: Scott Sheeran). Colchester, 2010.
- United Nations Documentation Centre (UNDOC), <http://www.un.org/documents/>
- Vajić, Nina. "Mirovne operacije Ujedinjenih naroda – plavi šljemovi". *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 41 (1991), br. 6.
- Vjesnik*, (Zagreb), 1992.

SUMMARY

"TECHNICAL ISSUES" – CROATIA, UNITED NATIONS, UNPROFOR,
UNCRO AND THE STATUS OF FORCES AGREEMENT

If, as had been done by the rare authors who analysed the issue of the Status of Forces Agreement's conclusion between the UN and the states of former Yugoslavia, one views SOFA solely as an indicator of the degree of cooperation, then Croatia can be characterised as one of the least cooperative participants. Zagreb primarily used the Agreement as a political tool which was supposed to ensure the return of the Croatian authorities in the occupied territories. It was not the most important political asset: infighting about legal status of the peacekeepers was, of course, in the shadow of official and unofficial initiatives and limited military operations, all of which was aimed to redefine the ineffective mandate of the peacekeeping forces of the UN. The financial aspect or the profit, which Zagreb had earned by using the presence of more than twenty thousand foreigners on its territory, can still be rated as a motif of secondary importance: on one hand, it resulted from a failure of political instrumentalisation of the Agreement during 1992, as well as retaliation arising from the infirmity to transform the UNPROFOR into a more efficient type of peacekeeping forces. Zagreb's tactics on the Status of Forces Agreement had probably brought itself an unnecessary diplomatic damage. Nevertheless, it was the tactics that Zagreb could afford. In an atmosphere with a lack of cooperation of other parties in the conflict (mostly of the Krajina Serbs), the attempt was illegal, but not illegitimate. In any case, the maneuverability of Zagreb would be largely reduced if in March of 1992 the UN approved the proposal of the Agreement for which it had been ready from the second half of 1993. Or, that the UN had accepted the Croatian proposal to define the terms of territory and power, which would have been in accordance with Croatian international legal position at that time. This indicates that the UN position was largely legal, but essentially it was based on its own interpretation of the term. So, probably the beginning of 1992 was therefore the most suitable moment to conclude the Agreement with Croatia. Later, the growing discontent of Zagreb by the UNPROFOR's effect in the implementation of the mandated tasks was probably an insurmountable obstacle. However, the UN cannot be fully acquitted of the tactics related to the Agreement: from the fact that the insistence on the type model agreement ignores the particularities of the country with which the contract is concluded, the questionable morality of some legal procedures by the UN peacekeepers, the inability to establish an effective system of coordination with individual contingents of peacekeeping forces to the preference of protection of the UN financial interests at the expense of the Croatian legislation. Of course, the UN was acting on principle when it insisted on respect for the Convention and a type model agreement, as well as when it had been acting like the agreement was valid, but the repeatedly expressed lack of principles in the case of numerous Security Council resolutions was far more important fac-

tor: a kind of universal reason through which Zagreb could justify anything. Consequently, at the time of the operation the UNPROFOR Zagreb had not concluded the Agreement with the UN: this was done in the initial phase of a new peacekeeping operation, or the UNCRO. One could hardly say that such decision was caused by the suddenly found willingness of Zagreb to cooperate, because there had been no change in the attitude of the Krajina Serbs.

Key words: the Republic of Croatia, the Homeland War, the United Nations (UN), peacekeeping operations of the UN in Croatia, UNPROFOR, UNCRO, the Status of Forces Agreement (SOFA)